

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
PRÁVNICKÁ FAKULTA**

RIGORÓZNÍ PRÁCE

Disciplinární delikty příslušníků
bezpečnostního sboru

Disciplinary offences of the Security Force members

Konzultant: JUDr. Helena Prášková, CSc.

Zpracovatel: Mgr. Jitka Zigmundová

Červen 2010

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci vypracovala samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených

Mgr. Jitka Zigmundová

Poděkování

Děkuji své konzultantce JUDr. Heleně Práškové, CSc. za vstřícnou telefonickou a osobní komunikaci, za odborné vedení a konstruktivní kritiku.

Obsah

Obsah	4
Seznam použitých zkrácených názvů	6
1 Úvod	8
2 Správní trestání a disciplinární správní delikty	11
3 Historický exkurz - kázeňský přestupek příslušníků některých bezpečnostních sborů od roku 1945	19
3.1 PŘEDCHŮDCI DNEŠNÍCH POLICISTŮ	21
3.2 PŘEDCHŮDCI DNEŠNÍ VĚZEŇSKÉ SLUŽBY A CELNÍKŮ	25
4 Charakteristika služebního poměru a disciplinární právo ...	27
5 Pojmové znaky kázeňského přestupku	38
5.1 PROTIPRÁVNOST A OKOLNOSTI VYLUČUJÍCÍ PROTIPRÁVNOST KÁZEŇSKÉHO PŘESTUPKU ..	41
5.1.1 Plnění zákonné povinnosti	44
5.1.2 Oprávněné použití zbraně	48
5.1.3 Plnění rozkazu	51
5.2 ŠKODLIVOST - MATERIÁLNÍ ZNAK KÁZEŇSKÉHO PŘESTUPKU	54
5.3 ZÁKONNÉ VYJÁDŘENÍ SKUTKOVÉ PODSTATY KÁZEŇSKÉHO PŘESTUPKU	57
5.4 OBJEKT KÁZEŇSKÉHO PŘESTUPKU	62
5.5 OBJEKTIVNÍ STRÁNKA KÁZEŇSKÉHO PŘESTUPKU	70
5.6 SUBJEKT KÁZEŇSKÉHO PŘESTUPKU	73
5.7 SUBJEKTIVNÍ STRÁNKA KÁZEŇSKÉHO PŘESTUPKU	77
5.8 TRESTNOST KÁZEŇSKÉHO PŘESTUPKU	81
6 Zánik odpovědnosti za kázeňský přestupek	83
7 Jednání, které má znaky přestupku	90
8 Kázeňský trest	92
8.1 KÁZEŇSKÝ TREST ZA JINÉ JEDNÁNÍ, KTERÉ MÁ ZNAKY PŘESTUPKU	97
8.2 STRUČNÝ PŘEHLED ŘÍZENÍ O ULOŽENÍ KÁZEŇSKÉHO TRESTU ZA KÁZEŇSKÝ PŘESTUPEK .	103
9 Kázeňský trest odnětí služební hodnosti	108
9.1 DŮVOD PRO ULOŽENÍ KÁZEŇSKÉHO TRESTU ODNĚTÍ SLUŽEBNÍ HODNOSTI – KÁZEŇSKÝ PŘESTUPEK SE ZVLÁŠTĚ ŠKODLIVÝM NÁSLEDKEM A RECIDIVA KÁZEŇSKÉHO PŘESTUPKU SE ŠKODLIVÝM NÁSLEDKEM	113

9.2	DŮVOD PRO ULOŽENÍ KÁZEŇSKÉHO TRESTU ODNĚTÍ SLUŽEBNÍ HODNOSTI - PORUŠENÍ POVINNOSTI VYPLÝVAJÍCÍ Z OMEZENÍ PRÁV PŘÍSLUŠNÍKA	115
9.3	DŮVOD PRO ULOŽENÍ KÁZEŇSKÉHO TRESTU ODNĚTÍ SLUŽEBNÍ HODNOSTI - JEDNÁNÍ, KTERÝM PŘÍSLUŠNÍK PORUŠIL SLUŽEBNÍ SLIB.....	119
9.4	DŮVOD PRO ULOŽENÍ KÁZEŇSKÉHO TRESTU ODNĚTÍ SLUŽEBNÍ HODNOSTI - JEDNÁNÍ, KTERÉ MÁ ZNAKY PŘESTUPKU A JE V ROZPORU S POŽADAVKY KLADEJÍCÍMI NA PŘÍSLUŠNÍKA	127
9.5	DŮVOD PRO ULOŽENÍ KÁZEŇSKÉHO TRESTU ODNĚTÍ SLUŽEBNÍ HODNOSTI – OPAKOVANÉ DOSAHOVÁNÍ NEUSPOKOJIVÝCH VÝSLEDKŮ VE VÝKONU SLUŽBY UVEDENÉ V ZÁVĚRU SLUŽEBNÍHO HODNOCENÍ	133
10	Kázeňská odměna	136
11	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod a kázeňský přestupek	141
11.1	ČLÁNEK 6 ÚMLUVY – POJEM „TRESTNÍ OBVINĚNÍ“ A KÁZEŇSKÝ PŘESTUPEK.....	141
11.2	ČLÁNEK 4 PROTOKOLU Č. 7 K ÚMLUVĚ – ZÁSADA NE BIS IN IDEM A KÁZEŇSKÝ PŘESTUPEK	144
12	Srovnání s právní úpravou disciplinárního deliktu příslušníků ve služebním poměru na Slovensku.....	154
13	Závěr.....	160
14	Summary	
	Disciplinary offences of the Security Forces members	164
	Seznam použité literatury a pramenů	167
	Příloha Etický kodex Policie České republiky	172

Seznam použitých zkrácených názvů

Všechny citované zákony jsou uváděny ve znění pozdějších předpisů, není-li uvedeno ad hoc jinak. Zkrácené názvy jsou uváděny i v poznámkách pod čarou.

celní zákon

zákon České národní rady č. 13/1993 Sb., celní zákon

Listina

Listina základních práv a svobod, vyhlášená usnesením předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 jako součást ústavního pořádku České republiky (č. 2/1993 Sb.)

předchozí služební zákon

zákon České národní rady č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky

předchozí trestní zákon

zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon

přestupkový zákon

zákon České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích

slovenský služební zákon

zákon č. 73/1998 Z. z., o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície

služební zákon

zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

soudní řád správní

zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

trestní řád

zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád)

trestní zákoník

zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

Úmluva

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.)

Ústava

ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

zákon o BIS

zákon č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě

zákon o Hasičském záchranném sboru

Zákon č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů

zákon o policii

zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky

zákon o vězeňské službě

zákon České národní rady č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráží České republiky

zákon o zpravodajských službách

Zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky

celní správa

Celní správa České republiky podle zákona č. 185/2004 Sb., o Celní správě České republiky

Hasičský záchranný sbor

Hasičský záchranný sbor České republiky podle zákona č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů

policie

Policie České republiky podle zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky

vězeňská služba

Vězeňská služba České republiky podle zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráží České republiky

1 Úvod

Název této rigorózní práce je „Disciplinární delikty příslušníků bezpečnostního sboru“. Disciplinárním deliktem je míněn kázeňský přestupek podle § 50 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „služební zákon“)¹, přičemž v ustanovení § 1 služební zákon uvádí, že bezpečnostním sborem se rozumí Policie České republiky, Hasičský záchranný sbor České republiky, Celní správa České republiky, Vězeňská služba České republiky, Bezpečnostní informační služba a Úřad pro zahraniční styky a informace. Rovněž je v rigorózní práci okrajově zmíněno i tzv. jiné jednání, které má znaky přestupku, za něž se stejně jako za kázeňský přestupek ukládá kázeňský trest.

Předložená rigorózní práce zvolené téma podává poměrně široce. Fenomén kázeňského přestupku je nejprve zasazen do systematiky správního trestání, a dále komentován jako svébytná součást služebního poměru. Není opomenut ani historický přehled právní úpravy kázeňského práva předchůdců dnešních příslušníků bezpečnostních sborů, a to až od roku 1945, neboť prvorepubliková státní služba je v teoretických pracích dostatečně popsána.

Následují kapitoly se stěžejním obsahem - pojmové znaky kázeňského přestupku, zánik odpovědnosti za kázeňský přestupek

¹ Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), se stal mementem české státní služby, je de facto mrtvý (žádné akty aplikace práva, žádné soudní přezkoumávání rozhodnutí), „oživován“ je jen, když „je potřeba“ odložit jeho účinnost, naposledy k 1. lednu 2012. Dovolila jsem si proto vypůjčit zákonnou zkratku „služební zákon“ pro zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, neboť praxe bezpečnostního sboru ho taktéž užívá.

Zkratka „služební zákon“ pro zákon č. 361/2003 Sb. se objevuje i v soudních rozhodnutích, neboť ji pravděpodobně soud přebírá ze správních rozhodnutí ve spise.

Osobně si myslím, že zákon č. 218/2002 Sb. nikdy nenabude účinnosti, alespoň v současné podobě. Problémem je zpolitizovaná státní správa, kdy po každých parlamentních volbách se obměňuje nejen ministr, ale celé širší vedení ministerstev. Naproti tomu zástupce akademické právnické obce V. Sládeček je mírným optimistou - cituji „S ohledem na skutečnost, že úprava správního disciplinárního deliktu obsažená ve služebním zákoně bude snad použitelná již v blízké době, je žádoucí se seznámit alespoň se základy regulace.“ (In SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI Wolters Kluwer, 2008, s. 206.)

a kapitola o kázeňském trestu se zvláštním důrazem na kázeňský trest odnětí služební hodnosti jako na zcela nový druh sankce, jehož důsledkem je propuštění ze služebního poměru, čímž služební poměr skončí. Samostatná kapitola je rovněž věnována alter egu kázeňského trestu, tedy institutu kázeňské odměny.

Práci uzavírá kapitola o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ve vztahu ke kázeňskému přestupku. V rigorózní práci nesmí chybět ani pasáž srovnávající domácí (českou) právní úpravu kázeňského přestupku příslušníků ozbrojených bezpečnostních sborů se zahraničím. Vybrala jsem slovenskou právní úpravou disciplinárního deliktu příslušníků ve služebním poměru, protože je nejlépe srovnatelná z pozice společné právní minulosti.²

Cílem předložené práce je důkladné poznání kázeňského přestupku a kázeňského trestu, a to jednak z pohledu teorie správního trestání a jednak z pohledu služebního poměru jako právního vztahu *sui generis*. Jedná se o práci obecně-teoretickou, která není založena na rozsáhlém statistickém či empirickém výzkumu. Jako metodologie zkoumání byla zvolena deskriptivní metoda s podílem analyticko komparativní metody.

Služební zákon v části hmotněprávního kázeňského práva³ je podroben autorské analýze, přičemž je upozorňováno na úskalí právní úpravy služebního zákona ve vztahu k disciplinárním deliktům. Významně, zejména v kapitole o kázeňském trestu, je současná právní úprava kázeňského práva komparována s předchozí právní úpravou služebního poměru, resp. se zákonem České národní rady č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „předchozí služební zákon“).

² Zákon č. 100/1970 Sb., o služebním poměru příslušníků Sboru národní bezpečnosti.

³ Kázeňské právo má i svou procesní část, tedy řízení o uložení kázeňského trestu, včetně řízení o řádných a mimořádných opravných prostředcích, počítaje v to i soudní přezkum rozhodnutí o kázeňském přestupku podle soudního řádu správního, což nebylo cílem této rigorózní práce.

Praktický význam rigorózní práce spočívá právě v důkladném poznání problematiky kázeňského přestupku nejen z pohledu teorie správní vědy, ale i z pohledu rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu, ať formou citací z příslušných (tzv. anonymních) rozsudků této instituce anebo i za použití Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

Autorka práce je sama ve služebním poměru.

2 Správní trestání a disciplinární správní delikty

Trestání – rozhodování o vině a trestu za porušení práva – se člení na soudní trestání a správní trestání, trestná jednání pak na soudní delikty (trestné činy) a správní delikty.⁴

Pojem „správní trestání“ není legálním pojmem, jenž by byl obsažen v českém právním řádu. Teorie správního práva užívá i termínu „trestní právo správní“⁵ anebo nověji „správní právo trestní“⁶, ve smyslu práva hmotného i procesního⁷. Správním trestáním je např. podle Práškové⁸ „ta část správního práva, která upravuje činnost veřejné správy, kterou se tato podílí na rozhodování o vině a trestu za porušení práva“, anebo podle Průchy⁹ „subsystém správního práva, který zahrnuje právní úpravu základů a následků správně právní odpovědnosti, či jinak vyjádřeno odpovědnosti za správní delikty“.

Dále Průcha¹⁰ ještě uvádí rozlišování pojmů správní právo trestní v užším smyslu, což je správněprávní odpovědnost pouze s trestními sankcemi, a správní právo trestní v širším slova smyslu, čímž se má za to celá úprava správněprávní odpovědnosti.

⁴ PRÁŠKOVÁ, H. Správní trestání. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 439.

⁵ Pojmu trestní právo správní a trestní řízení správní užívá např. DUSIL, V. Trestní právo a řízení správní. *Slovník veřejného práva československého, svazek IV.*, Brno, 1938, a dále i HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*, Praha, 1934, s. 370 a násl.

⁶ Např. monografie J. POŠVÁŘ. *Nástin správního práva trestního II. O administrativních trestech a správním trestním řízení*. Brno: Československý akademický spolek Právník, 1946.

MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008.

PRŮCHA, P. *Správní právo, obecná část*. 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2007, s. 380.

⁷ Blíže k pojmosloví např. MIKULE, V. Poznámky k českému trestnímu právu správnímu. In *Pocta Otovi Novotnému*. Praha: Codex Bohemia, 1997, s. 57.

Pojmu trestní právo správní a trestní řízení správní užívá např. DUSIL, V. Trestní právo a řízení správní. In *Slovník veřejného práva československého, svazek IV*. Brno, 1938.

⁸ PRÁŠKOVÁ, H. Východiska budoucí právní úpravy správního trestání. *Právní praxe*, 1999, č. 6, s. 374.

⁹ PRŮCHA, P. K reformě správního trestání. *Právník*, 1998, č. 12, s. 1029. Rovněž c. d. v poznámce pod čarou č. 6.

¹⁰ PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2007, s. 381.

Teorií správního trestání, respektive tříděním správních deliktů se zabýval Nejvyšší správní soud, v usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, že „[v] rámci veřejnoprávní odpovědnosti za protispolečenská jednání pak teorie rozeznává zejména trestné činy, přestupky, jiné správní delikty; v další specifikaci pak ještě správní disciplinární delikty a správní delikty pořádkové. Deliktním je jen takové porušení povinností (konání či opomenutí), které konkrétní zákon takto označuje. Rozlišovacím kritériem mezi jednotlivými druhy deliktů podle závažnosti je míra jejich typové společenské nebezpečnosti vyjádřená ve znacích skutkové podstaty, u jiných správních deliktů a disciplinárních deliktů pak ještě okruh subjektů, které se deliktu mohou dopustit. (...)

Jiné správní delikty jsou svou povahou nejblíže právě přestupkům. V obou případech se jedná o součást tzv. správního trestání, o postih správním orgánem za určité nedovolené jednání (konání či opomenutí). Oba druhy deliktů jsou projednávány ve správním řízení, pouze s tím rozdílem, že přestupky soustředěné v přestupkovém zákoně, ač míra jejich společenské nebezpečnosti i škála a citelnost ukládaných opatření či sankcí je obvykle nižší než u jiných správních deliktů, mají vlastní a (z hlediska spravedlivého procesu) přísnější procesní režim než jiné správní delikty, byť zásady trestání a řízení o tom jsou obdobné.

Souhrnně je třeba zdůraznit, že formální označení určitého typu protispolečenského jednání a tomu odpovídající zařazení mezi trestné činy, přestupky, jiné správní delikty a z toho odvozené následky v podobě sankcí, včetně příslušného řízení, tedy zda půjde o oblast soudního či správního trestání, je spíše vyjádřením reálné trestní politiky státu, tedy reflexí názoru společnosti na potřebnou míru ochrany jednotlivých vztahů, zájmů a hodnot (právních statků) než systematickým přístupem k úpravě veřejnoprávních povinností a odpovědnosti za jejich porušení.

Kriminalizace či naopak někdy dekriminalizace určitých jednání nachází výraz v platné právní úpravě a jejích změnách, volbě procesních nástrojů potřebných k odhalení, zjištění, prokázání konkrétních skutků a v neposlední řadě i v přísnosti postihu jejich původců. Proto také nelze přeceňovat odlišnosti jednotlivých hmotněprávních úprav, ale zejména procesních pravidel.“ (konec citace)

Obecné vymezení správního deliktu není v právním předpisu vymezeno, proto jeho definování je výsledkem analytické a komparatistické činnosti právní nauky. Ta považuje za správní delikt obvykle protiprávní jednání fyzické nebo právnické osoby, jehož znaky jsou uvedeny v zákoně, které je postižitelné sankcí (trestem) uloženou orgánem veřejné správy na základě zákona.¹¹

Správní právo trestní vyniká pluralitou druhů správních deliktů. Disciplinární delikty jsou jedním z druhů správních deliktů. Právě proto, že pouze přestupky jsou jako kategorie správního deliktu zákonem výslovně označeny, existuje mezi současnými autory učebnic správního práva nejednotnost v jejich třídění. Ohledně vyčlenění a pojmenování disciplinárních deliktů, resp. disciplinárních správních deliktů existuje shoda.

Nejpřehledněji shrnuje výčtem třídění správních deliktů Prášková:¹²

- přestupky,
- správní disciplinární delikty,
- správní pořádkové delikty,
- jiné správní delikty, zejména
 - jiné správní delikty fyzických osob,
 - správní delikty právnických osob,

¹¹ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2009, s. 186.

¹² PRÁŠKOVÁ, H. Správní trestání. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 454.

správní delikty právnických osob a tzv. fyzických podnikajících osob (označované někdy též jako správní delikty „podnikatelů“).

Jiné třídění s ohledem na pozitivní právní úpravu uvádí Staša s tím, že toto třídění nelze považovat za teoretickou klasifikaci¹³.

- přestupky,
- tzv. jiné správní delikty fyzických osob,
- správní delikty právnických osob,
- správní delikty smíšené povahy (smíšené správní delikty),
- veřejné disciplinární delikty,
- tzv. pořádkové správní delikty,

Z hlediska aplikace práva je zajímavá koncepce třídění správních deliktů, jaké zavedl soudní řád správní. Nejednotné členění různých autorů vědy správního práva a hlavně legislativní chaos a mezerovitost vyřešil zákonodárce v ustanovení § 41 soudního řádu správního (zvláštní ustanovení o běhu některých lhůt) tak, že zavedl zákonný pojem „jiný správní delikt“.

Zákonodárce totiž uvádí, „stanoví-li zvláštní zákon ve věcech *přestupků, kárných nebo disciplinárních nebo jiných správních deliktů* (dále jen „správní delikt“) lhůty...“. Logickým výkladem za užití *argumentum per eliminationem* (důkazu vyloučení) lze dojít k závěru, že právě „jiným správním deliktem“ jsou všechny ty ostatní správní delikty, které nejsou přestupky nebo disciplinárními delikty.

Disciplinární správní delikt lze charakterizovat jako hmotněprávní delikt fyzické osoby, jehož subjektem je pouze příslušník k určité veřejnoprávní organizaci (tzv. subjekt speciální), přičemž jednání subjektu je kryto zaviněním alespoň ve formě

¹³ STAŠA, J. Správní delikty a jejich klasifikace. In MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 16.

nedbalosti. Disciplinární správní delikt je projednáván v rámci veřejné správy, a to z úřední povinnosti.

Správní veřejné disciplinární delikty lze rozčlenit detailněji¹⁴:

1. kárné provinění státního zaměstnance,¹⁵
2. **kázeňský přestupek příslušníka bezpečnostního sboru**,¹⁶
3. jednání příslušníka bezpečnostního sboru, které má znaky (obecného) přestupku,¹⁷
4. kázeňský přestupek vojáka z povolání,¹⁸
5. jednání vojáka z povolání označené za (obecný) přestupek,¹⁹
6. disciplinární odpovědnost vojáků vykonávajících vojenskou činnost formou cvičení,²⁰
7. delikty členů profesních komor²¹
 - a) disciplinární provinění patentového zástupce,²²
 - b) kárné provinění exekutora,²³
 - c) blíže neoznačený delikt auditora,²⁴
 - d) kárné provinění advokáta,²⁵
 - e) disciplinární provinění daňového poradce,²⁶

¹⁴ STAŠA, J. Veřejné disciplinární delikty. In MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 114 – 122.

¹⁵ § 71 odst. 2 zákona č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon).

¹⁶ § 50 odst. 1 služebního zákona.

¹⁷ Zejména část 12. hlava IV. služebního zákona ve vazbě na § 10 odst. 1 písm. a) přestupkový zákon.

¹⁸ § 51 odst. 1 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, v platném znění.

¹⁹ § 51 odst. 2 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, v platném znění.

²⁰ § 28 zákona č. 220/1999 Sb., o průběhu základní nebo náhradní služby a vojenských cvičení a o některých právních poměrech vojáků v záloze, v platném znění.

²¹ Protichůdný názor o zařazení deliktů členů samosprávných komor mezi veřejné disciplinární delikty podle J. Stašy má V. Sládeček kdy, „takový názor považujeme za poněkud problematický, neboť tyto delikty se většinou týkají výkonu nějaké odborné pracovní činnosti a nikoli výkonu veřejné správy.“ (In SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 206).

²² § 49 a násl. zákona č. 417/2004 Sb., o patentových zástupcích a o změně zákona o opatřeních na ochranu průmyslového vlastnictví, v platném znění.

²³ § 116 a násl. zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, v platném znění.

²⁴ § 21 a násl. zákona č. 254/2000 Sb., o auditorech a o změně zákona č. 165/1998 Sb., v platném znění.

²⁵ § 32 a násl. zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, v platném znění.

²⁶ § 12 a násl. zákona č. 523/1992 Sb., o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců České republiky, v platném znění.

- f) disciplinární provinění autorizovaného architekta,
autorizovaného inženýra a autorizovaného technika,²⁷
 - g) disciplinární provinění notáře,²⁸
 - h) blíže neoznačený delikt veterinárního lékaře²⁹,
 - ch) blíže neoznačený delikt lékaře, stomatologa nebo
lékárníka,³⁰
8. delikty žáků a studentů
- a) blíže neoznačený delikt žáka nebo studenta, který splnil
povinnou školní docházku,³¹
 - b) disciplinární přestupek studenta vysoké školy,³²
9. delikty osob zbavených osobní svobody na základě
rozhodnutí soudu
- a) kázeňský přestupek obviněného ve výkonu vazby,³³
 - b) kázeňský přestupek odsouzeného ve výkonu trestu odnětí
svobody,³⁴
 - c) blíže neoznačený delikt dítěte umístěného v zařízení pro
výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy,³⁵

Mezi správní veřejné disciplinární delikty se naproti tomu
neřadí³⁶:

²⁷ § 20 a násl. zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, v platném znění.

²⁸ § 48 a násl. zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), v platném znění.

²⁹ § 17 a násl. zákona č. 381/1991 Sb., o Komoře veterinárních lékařů České republiky, v platném znění.

³⁰ § 13 a 18 zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, v platném znění.

³¹ § 31 a násl. zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školní zákon), v platném znění.

³² § 64 až § 66, § 68 a § 69 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách).

³³ § 22 a násl. zákona č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, v platném znění.

³⁴ § 46 a násl. zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, v platném znění.

³⁵ § 21 odst. 1 zákona č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů, v platném znění.

³⁶ STAŠA, J. Veřejné disciplinární delikty. In MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 114.

- jednání spočívající v porušení specifických pracovněprávních povinností zaměstnanců, kteří se podílejí na výkonu působnosti v oblasti veřejné správy; takové jednání má obecně pouze pracovněprávní důsledky.³⁷
- jiné veřejné správní delikty projednávané jinými než správními orgány; patří sem zejména kárné provinění soudce³⁸ nebo kárné provinění státního zástupce³⁹, která projednává kárný soud, kárná provinění funkcionářů a členů Nejvyššího kontrolního úřadu, která projednává komora Nejvyššího kontrolního úřadu⁴⁰, nebo disciplinární delikt poslance Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky⁴¹ a disciplinární delikt senátora Senátu Parlamentu České republiky⁴², které projednává mandátní a imunitní výbor příslušné komory parlamentu,
- soukromé disciplinární delikty, mezi něž patří disciplinární delikty členů politických stran, členů občanských sdružení⁴³ nebo členů družstev⁴⁴; disciplinární odpovědnost je zde založena nikoli zákonem, nýbrž statutárními předpisy (stanovami).

Kázeňský přestupek příslušníka bezpečnostního sboru podle § 50 odst. 1 služebního zákona lze charakterizovat za pomoci klasifikačních kritérií⁴⁵ následovně. Jedná se o

- hmotněprávní správní delikt fyzické osoby příslušníka bezpečnostního sboru („bezpečnostního“ sboru podle

³⁷ K těmto povinnostem viz § 303 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, v platném znění; § 16 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávních celků a o změně některých zákonů, v platném znění.

³⁸ § 87 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), v platném znění.

³⁹ § 28 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, v platném znění.

⁴⁰ § 35 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, v platném znění.

⁴¹ § 13 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, v platném znění.

⁴² § 14 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, v platném znění.

⁴³ § 15 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, v platném znění.

⁴⁴ § 242 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, v platném znění.

⁴⁵ STAŠA, J. Správní delikty a jejich klasifikace. In MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 16 – 17.

služebního zákona, nikoli podle speciálního zákona zřizujícího ten který sbor),

- správní delikt se speciálním subjektem, při jehož projednávání leží důkazní břemeno na bezpečnostním sboru a je projednáván z moci úřední služebním funkcionářem.⁴⁶

⁴⁶ Ustanovení § 2 služebního zákona stanoví, kdo má pravomoc jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru. V části dvanácté služebního zákona – Řízení ve věcech služebního poměru – zákonodárce užívá bez bližšího vysvětlení pro „správní orgán“ pojem „služební funkcionář“.

3 Historický exkurz - kázeňský přestupek příslušníků některých bezpečnostních sborů od roku 1945

Po roce 1948 prakticky ztratila na významu kategorie správních disciplinárních deliktů vzhledem k tomu, že zmizel specifický služební poměr veřejných úředníků, který byl nahrazen poměrem pracovněprávním (stalo se tak zákonem č. 66/1950 Sb., o pracovních a platových poměrech státních zaměstnanců, tuto koncepci převzal i zákoník práce z roku 1965), svojí právní podstatou stejným, jako u všech ostatních zaměstnanců. Služební poměr zůstal zachován pouze u příslušníků tehdejšího Sboru národní bezpečnosti, Sboru nápravné výchovy a vojáků.⁴⁷

Po druhé světové válce se nejprve postupovalo podle právní úpravy předválečné. Teprve postupně se budovala právní úprava nová, odpovídající tehdejší politické situaci. Zhodnotit komplexně právní úpravu kázeňského práva příslušníků bezpečnostních sborů po roce 1945 není snadné. Právní úprava do vydání zákona č. 100/1970 Sb., o služebním poměru příslušníků Sboru národní bezpečnosti, s účinností od 1. ledna 1971, je nepřehledná, odkazující na kázeňské právo vojáků s tím, že příslušný ministr vydá podrobnosti pro ten který sbor. Zkoumání historické právní úpravy je omezeno tím, že ministerské předpisy, které měly zákon provádět, nejsou ve Sbírce zákonů uveřejněny.

První zákon, který postupně sjednotil právní úpravu kázeňského práva v bezpečnostních sborech, byl předchozí služební zákon, jenž nabyl účinnosti dnem 1. července 1992. Původně od počátku jeho účinnosti se jím řídily služební poměry

⁴⁷ MATES, P. K vývoji správního práva trestního. In MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 10.

policistů⁴⁸ a příslušníků Sboru nápravné výchovy, než nabyl účinnosti dnem 1. ledna 1993 zákon č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráž, přijatý dnem 17. listopadu 1992.

Na základě zákona č. 113/1997 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 13/1993 Sb., celní zákon, dnem 1. července 1993 přešli celníci ze zaměstnaneckého poměru do služebního poměru, který byl upraven právě předchozím služebním zákonem. Se vznikem Hasičského záchranného sboru přešli rovněž hasiči do služebního poměru od 1. ledna 2001 na základě zákona č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky. Bylo to tak poprvé, kdy se hasiči stali plnoprávními příslušníky ve služebním poměru.

⁴⁸ Zákon č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky nabyl účinnosti dnem vyhlášení, tj. 21. června 1991.

3.1 Předchůdci dnešních policistů

Ustanovením § 5 zákona č. 149/1947 Sb., o národní bezpečnosti, byl zřízen Sbor národní bezpečnosti jako výkonný orgán správních úřadů národní bezpečnosti. Podle § 7 odstavce 1 je sbor vojensky organizován. Jeho členové podléhají vojenským soudům a vojenským trestním zákonům a platí pro ně vojenský služební řád⁴⁹. Kárné a kázeňské předpisy pro členy Sboru národní bezpečnosti budou vydány zvláštním zákonem. Do vydání uvedeného zákona je stanoví ministra vnitra s přihlédnutím ke kárným a kázeňským předpisům vojenským. Vládním nařízením pod č. 228/1947 Sb., bylo vydáno nařízení o přísaze členů Sboru národní bezpečnosti. Podstatné je, že tento zákon zrušil zákon č. 299/1920 Sb., o četnictvu.

Od 1. ledna 1949 nabyla účinnost zákona č. 286/1948 Sb., o národní bezpečnosti. Podle § 11 příslušníci podléhají vojenské trestní pravomoci a vojenským trestním zákonům. Pro příslušníky platí vojenský služební řád, pokud nedojde z hlediska služby k jiné úpravě zvláštními předpisy, a kárné a kázeňské předpisy vydané pro Sbor národní bezpečnosti. Zvláštními předpisy, a to podzákonnými, bylo vydáno opět znění služební přísahy. Bylo to nařízení č. 171/1949 Sb., jímž se vydávají předpisy o služební přísaze, o zkušební době, o propuštění v této době a o povolení k uzavírání sňatků příslušníků Sboru národní bezpečnosti, a vyhláška ministra vnitra č. 35/1961 Sb., o služební přísaze příslušníků bezpečnostních sborů ministerstva vnitra, která novelovala předchozí znění služební přísahy.

Od 1. srpna 1950 nabyl účinnosti zákon č. 85/1950 Sb., o opatřeních souvisících s úpravou kázeňského práva příslušníků

⁴⁹ Zákon č. 154/1923 Sb., o vojenském kázeňském a kárném právu, jakož i o odnětí vojenské hodnosti a přeložení do výslužby řízením správním, v úpravě provedené pozdějšími zákony. Byl vydán jako příloha vyhlášky ministra obrany č. 57/1947 Sb., o novém znění vojenského kárného zákona. Nařízení č. 190/1947 Sb., jímž se provádí zákon o vojenském kázeňském a kárném právu, jakož i o odnětí vojenské hodnosti a přeložení do výslužby řízením správním.

ozbrojených sborů, jenž stanovil, že každý příslušník vojska, Sboru národní bezpečnosti a Sboru vězeňské stráže je povinen dbát vážnosti a cti hodnosti příslušníka sboru, k němuž náleží. Ustanovení § 16 odst. 2 zmocnilo ministra národní bezpečnosti pro vydání kázeňského řádu pro příslušníky Sboru národní bezpečnosti a ministra spravedlnosti pro vydání kázeňského řádu pro příslušníky Sboru vězeňské stráže podle obdoby Kázeňského řádu československé branné moci.

Jako poslední společný zákon pro vojáky a příslušníky ozbrojených sborů týkající se kázeňské odpovědnosti byl zákon č. 76/1959 Sb., o některých služebních poměrech vojáků s účinností od 1. května 1960. Tento zákon se totiž podle § 34 vztahoval přiměřeně i na příslušníky Státní bezpečnosti a příslušníky Veřejné bezpečnosti, s tím, že podrobnější úpravu stanoví kázeňský řád, který vydá ministr vnitra. V ustanovení § 16 byla uvedena skutková podstata kázeňského přestupku – *„Kázeňský přestupek je takové zaviněné jednání nebo opomenutí, které se přičí vojenským řádům a předpisům, rozkazům a nařízením a porušuje vojenskou kázeň, pokud není trestné podle trestního zákona, trestního zákona správního nebo podle jiných předpisů.“*

Zákon č. 70/1965 Sb., o Sboru národní bezpečnosti, který nabyl účinnosti dnem 1. srpna 1965, upravoval v oddíle 6 služební poměry příslušníků Sboru národní bezpečnosti. Zákon byl dne 1. července 1974 nahrazen zákonem č. 40/1974 Sb., o Sboru národní bezpečnosti.

Dnem 1. ledna 1971 nabyl účinnosti zásadní zákon č. 100/1970 Sb., o služebním poměru příslušníků Sboru národní bezpečnosti, který v § 2 odst. 1 stanovil, že příslušníci jsou ve služebním poměru ke Sboru národní bezpečnosti. Rovněž zákonně stanovil ustanovením § 5 znění služební přísahy. Do té doby zákon pouze zmocňoval příslušného ministra, aby ji stanovil svým předpisem. Dále zákon v § 22 stanovil, co je služební kázeň *„Služební kázeň záleží v důsledném plnění služebních povinností*

stanovených právními předpisy, služební přísahou, rozkazy a pokyny.“ A § 27 vymezil kázeňský přestupek jako *„zaviněné porušení služební povinnosti příslušníka, pokud není trestným činem, přečinem nebo přestupkem.“* Zrušil § 34 zákona č. 76/1959 Sb., o některých služebních poměrech vojáků. Byl to tak první zákon, který komplexně upravoval služební poměr příslušníků Sboru národní bezpečnosti od roku 1945.

Po roce 1989 došlo v právní úpravě služebního poměru k mnoha změnám, jednalo se hlavně o reakci na odstředivé tendence v rámci tehdejšího federálního uspořádání našeho státu. Již v roce 1990 byly zahájeny práce na novém zákoně o služebním poměru, který měl být předpisem společným pro vznikající národní a federální policejní sbory. Práce na společném předpisu však byly posléze zastaveny a byly předneseny do legislativních orgánů jednotlivých republik a federace. Výsledkem byla odlišná úprava vyplývající ze zákona č. 334/1991 Sb., o služebním poměru policistů zařazených ve Federálním policejním sboru a Sboru hradní policie, zákona č. 410/1991 Sb., o služobnom pomere príslušníkov Policajného zboru Slovenskej republiky, a ze zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky.⁵⁰

Pro policisty zařazené ve Federálním policejním sboru a Sboru hradní policie⁵¹ zákon č. 334/1991 Sb., o služebním poměru policistů zařazených ve Federálním policejním sboru a Sboru hradní policie, v § 28 odstavci 1 definoval kázeňský přestupek jako *„zaviněné porušení základních povinností policisty, pokud nejde o trestný čin nebo přestupek“*.

Zákon č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, nabyl účinnosti dnem 1. července 1992 a zcela nahradil zákon č. 100/1970 Sb., o služebním poměru

⁵⁰ TOMEK, P. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem k 1. 1. 2007*. Olomouc: Anag, 2007, s. 7.

⁵¹ Zákon č. 333/1991 Sb., o Federálním policejním sboru a Sboru hradní stráže. Nabyl účinnosti dnem vyhlášení, tj. 10. července 1991 a zrušil předchozí zákon č. 40/1974 Sb., o Sboru národní bezpečnosti a zákon č. 69/1951 Sb., o ochraně státních hranic.

příslušníků Sboru národní bezpečnosti, jeho zrušením. Kázeňský přestupek definoval v § 32 odst. 1 jako *„zaviněné porušení základních povinností policisty, pokud nejde o trestný čin.“* Zároveň už reagoval na přestupkový zákon, když v § 32 odst. 2 stanovil, že *„jako kázeňský přestupek se vyřizuje též jednání policisty, které má znaky přestupku, pokud to stanoví zvláštní předpis.“*

3.2 Předchůdci dnešní vězeňské služby a celníků

Dekretem presidenta republiky č. 94/1945 Sb., o úpravě některých otázek organizace a služebních a platových poměrů sboru uniformované vězeňské stráže, byl vytvořen Sbor uniformované vězeňské stráže pro výkon správní a strážní služby v soudních věznicích a trestních ústavech. Po roce 1948 též došlo k reorganizaci vězeňského personálu podle vzoru již zřízeného Sboru národní bezpečnosti.

Zákonem č. 321/1948 Sb., o Sboru uniformované vězeňské stráže, byl zřízen uniformovaný Sbor vězeňské stráže jako veřejně ozbrojený a jednotně organizovaný sbor. Podle § 7 pro příslušníky platí služební řád, který podle obdoby vojenského služebního řádu vydá ministr spravedlnosti. Až do vydání zvláštních kárných předpisů platí přiměřeně předpisy o vojenském kázeňském a kárném právu, jakož i odnětí hodnosti a přeložení do výslužby řízením správním.

Zákon č. 66/1952 Sb., o organizaci soudů, (účinnost od 1. ledna 1953) zrušil Sbor uniformované vězeňské stráže s tím, že podle § 51 odst. 2 se jeho příslušníci stávají příslušníky Sboru národní bezpečnosti.

Zásadní změnou bylo zřízení Sboru nápravné výchovy, což souviselo s celkovou reorganizací a novou koncepcí vězeňství. Věznice se staly ústavy nápravné výchovy. Sbor nápravné výchovy byl zřízen ustanovením § 61 zákona č. 59/1965 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, (účinnost dnem 1. srpna 1965), jako ozbrojený a podle vojenských zásad organizovaný sbor s tím, že podle § 63 se na služební poměry příslušníků Sboru nápravné výchovy užije předpisů platných pro příslušníky Sboru národní bezpečnosti.

Zákonem č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráž, (účinnost dnem 1. ledna 1993), byla zřízena Vězeňská služba České republiky a zanikl Sbor nápravné výchovy České republiky.

Předchůdce dnešních celníků, byla prvorepubliková finanční stráž, která byla nakrátko po druhé světové válce obnovena. Stalo se tak dekretem presidenta republiky o znovuvybudování finanční stráže v zemích České a Moravskoslezské a o úpravě některých služebních a platových poměrů příslušníků finanční stráže, vyhlášen pod č. 86/1945 Sb. S platností od 1. ledna 1949 zákonem č. 275/1948 Sb., kterým se přenáší působnost finanční stráže v celním pohraničním pásmu na Sbor národní bezpečnosti, byla ale zrušena a nahrazena Sborem národní bezpečnosti, resp. jeho pohraničním útvarem.

Zákon č. 36/1953 Sb., celní zákon (účinnost od 1. srpna 1954) stanovil, v § 6 odst. 1, že zaměstnanci celní správy jsou povinni při výkonu služby nosit stejnokroj. Zákon č. 44/1974 Sb., celní zákon (účinnost od 1. ledna 1975) stanovil, že příslušníky celní správy jsou pracovníci, kteří plní úkoly podle pracovní smlouvy. A dále § 12 vymezil povinnost složit služební slib, jehož znění zároveň podává. Nebyla v něm ale žádná zmínka o kázeňském právu. Služební poměr celníků a s ním spojená kázeňská odpovědnost byl obnoven po zániku finanční stráže až předchozím služebním zákonem č. 186/1992 Sb.

4 Charakteristika služebního poměru a disciplinární právo

Pojmové znaky, kterými lze definovat veřejného zaměstnance, uvádí např. Čebiřová⁵² - „zaměstnanecký (obdobný) poměr ke státu nebo jinému veřejnému zaměstnavateli, vykazující určitou trvalost, spočívající v odborném zajišťování veřejných úkolů; zaměstnání placené z veřejných prostředků.“

Obsah tohoto pojmu je ovšem různý v závislosti na právním prostředí konkrétního státu. Různorodost je právě v kategoriích státních zaměstnanců, ve správních úrovních (stupňů), v různých sektorech v rámci veřejné správy⁵³.

Pojem „státní služba“ má ve vědě správního práva široký rozsah, a tak ho lze chápat z více stran a rovin, tak jak to činí např. Kuril:⁵⁴

- v rovině organizační stránky státní služby, tj. jako součást organizačního systému státní služby, jako součást státního aparátu;
- z pohledu určité činnosti, jde o činnost státních zaměstnanců při uskutečňování funkcí státu;
- jako okruh osob, vymezuje určitý okruh osob (státních zaměstnanců) ve službách státu;
- jako právní režim, vyjadřuje způsob uspořádání právní úpravy státních zaměstnanců;
- jako právní vztah, představuje právní vztah státních zaměstnanců ke státu;

⁵² ČEBIŘOVÁ, T. Zaměstnanci veřejné správy. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 492.

⁵³ POMAHÁČ, R.; VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck, 2002, s. 125.

⁵⁴ KURIL, J. *Štátna služba a služobný pomer príslušníkov policajného zboru*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2007, s. 9.

- jako právní institut, tj. ve smyslu souhrnu právních norem upravujících specifickou, homogenní skupinu společenských vztahů.

S pojmem státní služba tak bezprostředně koresponduje i pojem státní zaměstnanec, čímž se rozumí fyzická osoba ve státnězaměstnaneckém vztahu ke státu, vykonávající podle příslušného zákona státní službu ve služebním úřadě. Státní zaměstnanec vykonává činnost ve veřejném (státním) zájmu, v rozsahu své pravomoci a kompetence je představitel státu, může vystupovat a konat jménem státu, bezprostředně participuje na státní moci, je vybaven zvláštními právy a povinnostmi, a některé povinnosti zůstávají i po skončení státnězaměstnaneckého vztahu⁵⁵.

Česká státní služba vychází z jediného ustanovení Ústavy o státní službě, a to čl. 79 odst. 2 *„Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon.“* Tento požadavek formálně „naplňuje“ zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), který doposud nenabyl účinnosti. Je určen pro určité zaměstnance ministerstvech a dalších ústředních orgánů státní správy (ve smyslu kompetenčního zákona), a ti se tak stanou státními zaměstnanci.

Dílčím způsobem je veřejná služba, tedy nikoliv jen státní, upravena zákonem č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změnách některých zákonů. Tyto dva výše uvedené zákony se týkají tzv. civilní státní, resp. veřejné služby.

Pro právní poměry státních zaměstnanců ozbrojených a bezpečnostních sborů zákonodárce užívá termínu „služební poměr“. Zcela konkrétně platnou právní úpravou je služební poměr státních zaměstnanců ozbrojených a bezpečnostních sborů založen

⁵⁵ KURIL, J. *Štátna služba*, Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2007, s. 67.

a sjednocen služebním zákonem, a co se týče dnes již pouze profesionálních vojáků, tak to je zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání.

Charakteristiku služebního poměru podává např. Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 30. 10. 2003, č.j. 6 A 29/2003-97, který se týkal vymezení charakteru služebního poměru příslušníka Policie České republiky ve vztahu k úpravě provedené předchozím služebním zákonem. V tomto rozsudku je mimo jiné uvedeno: *„Věci vyplývající ze služebního poměru příslušníků Policie České republiky upraveného výše citovaným zákonem nejsou věcmi pracovními, ani je nelze pro jejich povahu považovat za věci soukromoprávní. Služební poměr byl charakterizován jako institut veřejného práva, byl považován za právní poměr státně zaměstnanecký. Důvody byly spatřovány v tom, že vzniká mocenským aktem služebního funkcionáře a po celou dobu svého průběhu se výrazně odlišuje od poměru pracovního, který je naopak typickým poměrem soukromoprávním, jehož účastníci mají rovné postavení. To se projevuje v právní úpravě služební kázně, možnosti ukládat kázeňské odměny a tresty, omezené možnosti propouštění, úpravě služebního volna, nárocích na dovolenou, zvláštními nároky při skončení služebního poměru a také zvláštními ustanoveními o řízení před služebními funkcionáři.*

Právní povaha služebního poměru příslušníka Policie České republiky musí postihnout zvláštní povahu „zaměstnavatele“ jako primárního nositele veřejné moci, potřebu pevného začlenění policisty do organismu veřejné moci a účast na jejím výkonu, ba dokonce – při výkonu státní správy – i tvorbu vůle státu. Tato potřeba zasahuje tak daleko, že tu nejde o modifikaci soukromoprávního pracovního poměru, ale u některých kategorií veřejných a zvláště státních zaměstnanců o specifický státně zaměstnanecký poměr veřejného práva.

Ne každý vztah ke státu má podle stávající úpravy takovýto komplexní charakter. Vodítkem tu může být charakter právní

*úpravy: je zřejmé, že tam, kde je užití zákoníku práce vůbec anebo z převážné části vyloučeno a úprava služebního poměru má kodexový charakter, půjde o poměr veřejnoprávní.*⁵⁶

Kuril ve své stati⁵⁷ o veřejnoprávní povaze služebního poměru příslušníků policejního sboru usuzuje právě na veřejnoprávní povahu služebního poměru z následujících indicií, přičemž jedna z nich je právě disciplinární odpovědnost. Shoduje se s právě uvedeným rozsudkem a doplňuje Nejvyšší správní soud v charakteristice služebního poměru o právně garantovaný služební a platový postup. Je to

- 1) způsob vzniku – individuální správní akt,
- 2) stát – zaměstnavatelský subjekt,
- 3) stabilita zaměstnaneckého vztahu – definitiva, a některá další kompenzační opatření,
- 4) povaha práv a povinností – kogentnost jejich úpravy,
- 5) právně garantovaný služební a platový postup,
- 6) charakter disciplinární odpovědnosti,
- 7) úprava státní služby ve formě zvláštního zákona,
- 8) způsob řešení sporů.

V rámci tohoto obecného přehledu dále uvádím konkrétněji charakteristické rysy služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Nelze totiž pochopit do hloubky disciplinární odpovědnost a její uplatňování v praxi bez alespoň základní představy, co charakterizuje služební poměr. Je to důležité proto, neboť zatímco vznik a zánik konkrétního služebního poměru proběhne jen jednou, změn služebního poměru několik, tak kázeňská odpovědnost trvá po celou dobu služebního poměru.

Ad 1) **Způsob vzniku.** Služební poměr je zakládán individuálním správním aktem – rozhodnutím služebního

⁵⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, č.j. 6 A 29/2003-97, č. 415 – 12/2004 Sb. NSS.

⁵⁷ KURIL, J. Verejnoprávna povaha služobného pomeru príslušníkov PZ. *Bezpečnostní teorie a praxe*, 2007, č. 1, s. 5.

funkcionáře, nikoliv tedy dvoustranným projevem vůle (smlouvou). Přesto služební poměr nemůže vzniknout proti vůli osoby, neboť přijímací řízení je zahájeno doručením písemné žádosti občana o přijetí do služebního poměru k bezpečnostnímu sboru. Rozhodnutí o přijetí musí obsahovat tzv. nezbytné obsahové náležitosti, které stanoví zákon – den vzniku služebního poměru; druh služebního poměru (zpravidla na dobu určitou); výrok o ustanovení na služební místo, pro které je stanovena služební hodnost; místo služebního působení; výrok o složkách služebního příjmu.

Ad 2) **Stát – zaměstnavatelský subjekt.** Služební poměr se zakládá ke státu, přičemž jménem státu jedná a rozhoduje ve věcech služebního poměru primárně ředitel bezpečnostního sboru, v němž je příslušník zařazen⁵⁸.

Ad 3) **Stabilita zaměstnaneckého vztahu a některá další kompenzační opatření.** Tzv. Definitiva není expressis verbis vyjádřena. Přesto lze přisvědčit, že její modifikace existuje. Filozofii dlouhodobého až celoživotního zaměstnání posiluje výsluhový příspěvek dosažitelný až po 15 letech služby, oproti 10 letům dle předchozího služebního zákona, přičemž jeho maximální výše je dosažena 30 lety služby. „Přeměna“ služebního poměru z doby určité na dobu neurčitou je stanovena až po třech letech trvání, rovněž došlo k prodloužení doby určité oproti předchozímu služebnímu zákonu o dva roky. Služební místa jsou obsazována na základě kariérního systému, tj. je potřeba určitá doba trvání služebního poměru a ve spojení s odpovídajícím vzděláním.

Trvalost a nezrušitelnost služebního poměru znamená, že služební poměr nelze zrušit z organizačních důvodů, neboť jako důsledek založení služebního poměru ke státu existuje tzv. průchodnost bezpečnostními sbory. K tomu slouží právní instituty

⁵⁸ Blíže § 2 služebního zákona, který určuje pravomoc jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru. Pravomoc jednat se komplikuje např. tím, že kromě běžného příslušníka jsou ve služebním poměru také ředitelé bezpečnostních sborů. Dále jsou příslušníci zařazeni ve školách a školských zařízeních, která nejsou organizační součástí bezpečnostního sboru; ve služebním poměru jsou také příslušníci Policie České republiky povolání k plnění úkolů v Ministerstvu vnitra (např. Inspekce Police České republiky).

jako obligatorní převedení na jiné služební místo nebo záloha pro přechodně nezařazené. Služební zákon konstruuje zrušení služebního poměru jako „trest“⁵⁹ za zaviněné závažné porušení služební kázně a jako důsledek ztráty bezúhonnosti, která je mj. podmínkou vzniku služebního poměru.

Ad 4) Povaha práv a povinností – kogentnost jejich úpravy. Služební poměr se řídí zásadně zásadou „co není dovoleno, je zakázáno“, je tak naplněn ústavní požadavek ukládání povinností příslušníkům výlučně zákonem, už nikoliv i prováděcími vyhláškami či dokonce vnitřními předpisy.⁶⁰ Dohody jsou vyloučeny, jako např. v předchozí právní úpravě byla dohoda o hmotné odpovědnosti.⁶¹ Služební zákon ovšem v § 46 odst. 1 stanovil, co znamená služební kázeň, která spočívá v nestranném, řádném a svědomitém plnění povinností příslušníka, které pro něj vyplývají z právních předpisů, služebních předpisů a rozkazů. Znamená to, že příslušník se musí řídit i podzákonnými a vnitřními předpisy, ale tuto povinnost mu stanovil zákon.

Ad 5) Právně garantovaný služební a platový postup. Vertikálně je stanoveno 11 tarifních tříd pro 11 služebních hodností. Horizontálně, podle délky služebního poměru bez ohledu na služební hodnost, je stanoveno 12 tarifních stupňů podle zkušeností ve tříletých úsecích. Stupnice základních tarifů ve stejné tarifní třídě je pravidelně odstupňována 8,5 % tak, že základní tarif ve dvanáctém tarifním stupni činí 1,5 násobek základního tarifu v prvním tarifním stupni. Zaručena je i odměna při řádném skončení služebního poměru - výsluhový příspěvek a odchodné (nejdříve po 6 letech služby v základní výměře jednoho

⁵⁹ Soudy opakovaně upozorňovaly, že propuštění ze služebního poměru není trestem, ale personálním opatřením, nejedná se tak o ze strany žalobců namítané dvojí potrestání. Judikatura se ovšem vztahovala k předchozímu služebnímu zákonu, neboť současný služební zákon zavedl nový druh kázeňského trestu (odnětí služební hodnosti), jehož prostřednictvím opravdu služební poměr končí.

⁶⁰ Rozkaz ministra spravedlnosti č. 12/1992, kterým se ve vězeňské službě provádějí některá ustanovení zákona č. 186/1992 Sb. (In TOMEK, P. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem k 1. 1. 2007*. Olomouc: Anag, 2007, s. 9.)

⁶¹ § 77 předchozího služebního zákona.

měsíčního služebního příjmu, který se za každý další ukončený rok zvyšuje o jednu třetinu tohoto příjmu, ale maximálně je jeho šestinásobkem).

Ad 6) **Charakter disciplinární odpovědnosti.** Disciplinární (kárná, kázeňská) odpovědnost, tedy odpovědnost za disciplinární správní delikty, je speciální součástí správněprávní odpovědnosti, jakožto odpovědnosti za správní delikty.

Podstatou a východiskem disciplinární odpovědnosti je pojem disciplíny, kázně, tedy pořádku ve vnitřních vztazích. V subjektivním smyslu znamená pouhé podřízení se jednotlivce určitému řádu či pořádku, ve smyslu objektivním, a pro správní právo už relevantním, znamená, že uvnitř organizace platí určitý řád vztahů, vyjádřený soustavou pravidel, jímž právo propůjčuje závaznost a jejichž dodržování napomáhá zajišťovat činnost organizace.⁶²

Nejčastěji se pojem „služební disciplína“ nebo také „služební kázeň“, což je přímo legální pojem (§ 46 služebního zákona nese název „služební kázeň“), vymezuje jako souhrn povinností, které vyplývají pro příslušníka bezpečnostního sboru ze služebního poměru. Služební disciplína spočívá v důsledném plnění povinností stanovených Ústavou, ústavními zákony, zákony, dalšími všeobecně právními předpisy, služebním slibem, rozkazy, nařízeními a příkazy a pokyny nadřízených. Přitom služební disciplínu lze označit také jako tzv. právní institut, tj. že představuje souhrn vztahů upravených právními normami.

Služební disciplína se realizuje ve služebním poměru. Ve služebním poměru, ve kterém příslušník bezpečnostního sboru při výkonu služby bezprostředně participuje také na výkonu státní moci, vystupuje postulát disciplíny výrazně do popředí. Disciplína příslušníků bezpečnostních sborů „vyvěrá“ z jejich právního vztahu,

⁶² ČERVENÝ, Z. Podstata disciplinární odpovědnosti. *Správní právo*, 1970, č. 1, s. 38.

ve kterém vykonávají státní službu, je daná úlohami a posláním jednotlivých bezpečnostních sborů.⁶³

Služební disciplína, zejména její důsledné dodržování, je základním předpokladem akceschopnosti jednotlivých bezpečnostních sborů. Dodržování služební disciplíny by mělo probíhat především na bázi dobrovolnosti, neboť je to nejefektivnější, k čemuž slouží i institut kázeňských odměn.

Je nanejvýš vhodné si uvědomit, že vědomí příslušníků bezpečnostních sborů o kázeňské odpovědnosti v každodenním výkonu služby jistě není nezanedbatelné. Je to jistě i proto, že služební zákon podle § 45 odst. 2 písm. d), stejně jako předchozí služební zákon, řadí mezi povinnosti nadřízeného (vedoucího příslušníka)⁶⁴ povinnost vyvozovat důsledky z porušení služebních povinností.

Ad 7) Úprava státní služby ve formě zvláštního zákona. Služební zákon obsahuje samostatně a komplexně celou šíři problematiky, včetně vlastní procesní úpravy. Oproti předchozímu služebnímu zákonu už nedeleguje na zákoník práce. Jeho největší předností je právě sjednocení právní úpravy zjednodušeně řečeno vztahu „zaměstnanec – zaměstnavatel“ pro několik ozbrojených a bezpečnostních sborů.

S účinností od 1. 1. 2007 je komplexně upraven služební poměr příslušníků ozbrojených sborů služebním zákonem, kde v § 1 služebního zákona je stanoveno, že bezpečnostním sborem se rozumí Policie České republiky, Hasičský záchranný sbor České republiky, Celní správa České republiky, Vězeňská služba České republiky, Bezpečnostní informační služba a Úřad pro zahraniční styky a informace.⁶⁵

⁶³ KURIL, J. *Štátna služba a služobný pomer príslušníkov policajného zboru*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2007, s. 124 – 125.

⁶⁴ Z § 5 odst. 1 služebního zákona vyplývá, že příslušník, který řídí výkon služby dalších příslušníků, je vedoucím příslušníkem, jenž má oprávnění dávat podřízeným příslušníkům rozkazy k výkonu služby.

⁶⁵ § 3 písm. a) a b) zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky.

Služební zákon má osobní působnost širší než vyplývá z jeho názvu „Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů“. Služební zákon upravuje právní poměry osob, příslušníků bezpečnostních sborů, a státu (České republiky). Práva a povinnosti státu vůči příslušníkovi plní příslušný bezpečnostní sbor. Služební zákon proto hned v úvodním § 1 odst. 1 stanovil, co se rozumí bezpečnostním sborem - Policie České republiky, Hasičský záchranný sbor České republiky, Celní správa České republiky, Vězeňská služba České republiky, Bezpečnostní informační služba a Úřad pro zahraniční styky a informace.

Policie, vězeňská služba a celní správa jsou přímo zřizujícími zákony pojmenovány jako bezpečnostní sbor (*Policie je jednotný ozbrojený bezpečnostní sbor*⁶⁶. *Vězeňská služba je ozbrojeným bezpečnostním sborem a správním úřadem.*⁶⁷ *Celní správa je bezpečnostním sborem.*⁶⁸).

Výjimku tvoří Hasičský záchranný sbor, jehož charakter není legálně vymezen, plyne to však z jeho poslání a funkce v záchranném integrovaném systému. Základním posláním Hasičského záchranného sboru *je chránit životy a zdraví obyvatel a majetek před požáry a poskytovat účinnou pomoc při mimořádných událostech*⁶⁹.

V případě zpravodajských služeb není jejich označení jako bezpečnostní sbor tak jednoznačné. Na jedné straně služební zákon je tak označuje, aby sjednotil právní úpravu služebního poměru jejich příslušníků, na druhé straně zřizující zákony zpravodajské služby takto legálně necharakterizují. Zákon o BIS Bezpečnostní informační službu nazývá ozbrojenou zpravodajskou službou České republiky⁷⁰. V případě Úřadu pro zahraniční styky a informace není ani takováto charakteristika. Zároveň zákon o

⁶⁶ § 1 odst. 1 zákona o policii.

⁶⁷ § 1 odst. 2 a 3 zákona o vězeňské službě.

⁶⁸ § 1 odst. 7 zákona č. 185/2004 Sb., o Celní správě České republiky.

⁶⁹ § 1 odst. 1 zákona o Hasičském záchranném sboru.

⁷⁰ §1 odst. 1 zákona o BIS.

zpravodajských službách v § 2 zpravodajské služby⁷¹ definuje jako státní orgány pro získávání, shromažďování a vyhodnocování informací důležitých pro ochranu ústavního zřízení, významných ekonomických zájmů, bezpečnost a obranu České republiky.

Zákonodárce si byl jistě vědom jejich odlišné funkce působení ve společnosti, neboť zavedl legislativní zkratku „zpravodajské služby“, když stanovil, co se rozumí výkonem služby pro účely služebního zákona⁷².

Ad 8) **Způsob řešení sporů.** Zákon výslovně stanoví, na projednávání jakých věcí se zákonná procesní pravidla nestanoví. Jedná se o věci denního pořádku tzv. administrativně technické, jako např. odvolání z dovolené, nařízení služby přesčas, ale i na služební hodnocení či přijímací řízení⁷³. Logickým výkladem za použití *argumentum a contrario* tak, platí, že na všechny ostatní záležitosti se musí vést řízení. Jinak řízení se rozděluje na řízení ve věcech služebního poměru a na řízení o kázeňském přestupku a o jednání, které má znaky přestupku. Specifické je řízení o propuštění podle § 42 odst. 1 písm. d) služebního zákona, který sám služební zákon nazývá „zvláštním řízením“. (*Příslušník musí být propuštěn, jestliže porušil služební slib tím, že se dopustil zavrženíhodného jednání, které má znaky trestného činu a je způsobilé ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru*).

Řízení podle služebního zákona je dvouinstanční, existuje řádný opravný prostředek odvolání včetně možnosti vyhovění odvolání v autoremeduře (včetně zrušení vlastního rozhodnutí), a

⁷¹ V České republice působí ještě Vojenské zpravodajství jako součást Ministerstva obrany. Její příslušníci nejsou v osobní působnosti služebního zákona, ale zákona o č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů. Blíže k Vojenskému zpravodajství jako jednotné ozbrojené zpravodajské službě zákon č. 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství, ve znění pozdějších předpisů.

⁷² Podle § 1 odst. 4 písm. e) služebního zákona „Výkonem služby se pro účely tohoto zákona rozumí plnění úkolů Bezpečnostní informační služby a Úřadu pro zahraniční styky a informace (dále jen „zpravodajská služba“).“.

⁷³ Podle § 171 řízení ve věcech služebního poměru se nevztahuje na

a) přijímací řízení; b) služební hodnocení; c) vyslání na služební cestu; d) vyslání na studijní pobyt; e) vyslání na ozdravný pobyt; f) nařízení služební pohotovosti; g) rozvržení doby služby v týdnů; h) nařízení služby přesčas; i) určení nástupu dovolené a odvolání z ní a j) udělování služebního volna s poskytnutím služebního příjmu.

dva mimořádné opravné prostředky - obnova řízení a přezkumné řízení.

Specialitou služebního zákona (stejně jako předchozího služebního zákona) je poradní komise⁷⁴, která je jen poradním orgánem služebního funkcionáře (fakticky ale zpracovává návrh na rozhodnutí), a nemá tak žádné zákonem dané procesní postavení, přesto služební funkcionář má zákonnou povinnost jmenovat její členy a stanovit pravidla jejího jednání.

Závěr kapitoly se sluší uzavřít následujícími slovy klasika správního práva, Jaroslava Pošváře.⁷⁵ „Disciplinární právo (lépe povinnost) neplyne z tohoto služebního poměru, nýbrž přímo ze zákona, který je zakládá. Služební poměr je tu pouze předpokladem pro aplikaci disciplinárních předpisů. Podobně nejvyšší soud správní v nálezu Boh. 9523/32 praví výslovně, vystihuje při tom dobře účel disciplinárního práva: „Právo disciplinární, majíc pramen ve služební moci zaměstnavatele, jest prostředkem k udržení kázně a pořádku, uvnitř organismu služebního a stíhá provinění speciálních povinností ze služebního poměru plynoucích, nikoliv porušení všeobecných povinností, stojících pod sankcí norem kriminálních.“

⁷⁴ Podle § 194 služebního zákona o odvolání (rozkladu), v obnoveném řízení, v přezkumném řízení a o námitkách proti služebnímu hodnocení rozhoduje služební funkcionář na základě návrhu poradní komise.

⁷⁵ POŠVÁŘ, J. *Nástin správa práva trestního II*. Brno: Československý akademický spolek Právník, 1946, s. 51.

5 Pojmové znaky kázeňského přestupku

Pojmové znaky pouze kázeňského přestupku, vzhledem k jeho velmi úzké výseči v rámci správního práva trestního, nejsou nikde uvedeny, a proto pro potřeby této rigorózní práce jsem si vytvořila „vlastní seznam“ pojmových znaků.

Vycházela jsem z následujících autorů, jejichž klasifikace jednak pro správní delikt obecně a jednak pro přestupek se vzájemně různí. Základní premisou byla dílem úvaha, že kázeňskému přestupku je z ostatních správních deliktů nejbližší přestupek podle přestupkového zákona, a dílem vědomost, že nauka trestního práva hmotného typové znaky skutkové podstaty nejvíce propracovala.

Kázeňskému přestupku se nejbližší ze všech správních deliktů podobá právě (obecný) přestupek podle přestupkového zákona z následujících důvodů. Shodně oba delikty může spáchat jen fyzická osoba s rozdílem, že u kázeňského přestupku to může být jen příslušník bezpečnostního sboru (nauka o správním i trestním právu hovoří o tzv. speciálním subjektu). A dále, že oba správní delikty musí být spáchány zaviněně, tj. jednání musí být kryto zaviněním alespoň ve formě nevědomé nedbalosti.

Jako obecné pojmové znaky správního deliktu, a tedy i přestupku, je také „škodlivost (materiální znak), protiprávnost, trestnost, znaky deliktu vyjádřené zákonem – tzv. formální znak přestupku, což jsou znaky skutkové podstaty přestupku – dále věk a přičetnost a zákonné zmocnění k uplatnění odpovědnosti v rámci veřejné správy. Objekt, objektivní stránka, subjekt a subjektivní stránka jsou v teorii označovány jako obecné znaky skutkové podstaty.“⁷⁶

⁷⁶ KUČEROVÁ, H.; HORZINKOVÁ, E. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2009, s. 23.

Obdobně Staša⁷⁷ za pojmové znaky správního deliktu modelově označuje protiprávnost, škodlivost, zákonné vyjádření skutkové podstaty, objekt, objektivní stránku, subjekt, subjektivní stránku, trestnost a zákonné zmocnění k uplatnění odpovědnosti v rámci veřejné správy.

Např. Průcha⁷⁸ charakterizuje obecné zákonné znaky přestupku (společné pro všechny přestupky) tak, že „jde o jednání protiprávní, společensky nebezpečné, zaviněné, jednání odpovědné osoby, jednání stíhatelné, které není jiným správním deliktem nebo trestným činem.“

Prášková⁷⁹ mezi obecné pojmové znaky správního deliktu řadí jednání, protiprávnost, trestnost, odpovědnou osobu, u správních deliktů fyzických osob zavinění a nakonec to, že znaky deliktu jsou stanoveny zákonem.

Teorie trestního práva⁸⁰ tradičně dělí znaky trestného činu na formální a materiální⁸¹, z toho formální na obecné – přičetnost, věk, rozumová a mravní vyspělost – a na typové znaky trestného činu, což se rovná skutkové podstatě trestného činu s objektem, objektivní stránkou, subjektem, subjektivní stránkou a protiprávností.

Vlastní výčet pojmových znaků kázeňského přestupku a jejich další rozvinutí je tak syntézou toho, na čem se teorie správního práva i s poukazem na třídění znaků podle trestního práva shoduje, samozřejmě s ohledem na „jednoduchost“ skutkové podstaty kázeňského přestupku.

Je to **protiprávnost**, pojmový znak deliktu vůbec, ať správního či trestního, **zákonné vyjádření skutkové podstaty**

⁷⁷ STAŠA, J. Správní delikty a jejich klasifikace. In MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 11.

⁷⁸ PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2007, s. 390.

⁷⁹ PRÁŠKOVÁ, H. Správní trestání. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 447 – 451.

⁸⁰ JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část*. 3. vydání. Praha: Linde Praha, 2008, s. 132 – 133.

⁸¹ Nebezpečnost činu pro společnost podle trestního zákona platného do 31. 12. 2009 byla nahrazena společenskou škodlivostí podle trestního zákoníku účinného od 1. 1. 2010.

kázeňského přestupku a také obecné (typové) znaky skutkové podstaty deliktů - **objekt, objektivní stránka, subjekt a subjektivní stránka**. Dále je to **škodlivost – materiální stránka** kázeňského deliktu, neboť podle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu⁸² materiální stránku musí mít každý správní delikt, byť i v zákoně výslovně nevyjádřenou, jinak se o správní delikt nejedná. Vyjmenování pojmových znaků zakončuje podkapitola o **trestnosti** kázeňského přestupku.

Pokud jde o věk a přičetnost, případně rozumovou a mravní vyspělost, které jsou řazeny jako formální obecný znak deliktu, tak tyto pojmové znaky jsem podřadila do kategorie subjekt kázeňského přestupku. Je to mu tak proto, že už samotná podmínka kázeňského přestupku, tj. že pachatelem musí být jen příslušník bezpečnostního sboru (tzv. subjekt speciální), v sobě zahrnuje onen věk a rozumovou a mravní vyspělost. A dále vědomí toho, že nepřičetného příslušníka v době páchání kázeňského přestupku sice z pohledu teorie nelze vynechat, ovšem z hlediska právní praxe je to marginální problém.

⁸² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, čj. 8 As 17/2007-135.

5.1 Protiprávnost a okolnosti vylučující protiprávnost kázeňského přestupku

Správním deliktem obecně se může stát pouze jednání nedovolené, tedy protiprávní. „Není-li naplněn pojmový znak protiprávnosti, nelze uplatňovat odpovědnost za jednání, které se po formální stránce podobá správnímu deliktu.“⁸³ Chybí-li znak protiprávnosti, pak se jedná o jednání dovolené, které nemůže naplnit skutkovou podstatu kázeňského přestupku a takovému jednání chybí i materiální znak – nebezpečnost činu pro společnost.

Protiprávnost⁸⁴ se dovozuje se z právního řádu jako celku a znamená, že jednání je v rozporu s právem, že jím byla porušena nebo nesplněna právní povinnost stanovená zákonem anebo uložená na základě zákona.

Se znakem protiprávnosti se pojí pojem okolnost vylučující protiprávnost. Právě tato okolnost způsobí, že jednání jinak trestné (ať soudně či správně, dle dalších okolností) nezpůsobí svému původci – subjektu povinnost nést deliktní odpovědnost za své jednání.

Okolnosti vylučující protiprávnost vyplývají z obecných právních principů a hlavně ze zákona. Pro trestnost kázeňského přestupku se uplatní obdobný princip jako pro trestnost trestného činu. Přímo trestní zákoník v části první (obecná část) hlavě III (okolnosti vylučující protiprávnost činu) upravuje krajní nouzi (§ 28) nutnou obranu (§ 29), svolení poškozeného (§ 30), přípustné riziko (§ 31) a oprávněné použití zbraně (§ 32).

⁸³ PRÁŠKOVÁ, H. Správní trestání. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 448.

⁸⁴ Např. teorie trestního práva ji uvádí buď zvlášť (In NOVOTNÝ, O.; DOLENSKÝ, A.; JELÍNEK, J., et al. *Trestní právo hmotné I. Obecná část*. Praha: Codex, 1997, s. 72), mimo formální typové znaky skutkové podstaty (objekt, objektivní stránka, subjekt, subjektivní stránka) anebo ji k nim řadí (In JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část*. 3. vydání. Praha: Linde Praha, 2008, s. 132 – 133).

Právní nauka mezi tyto okolnosti dále ještě řadila výkon práv a povinností – plnění zákonné povinnosti, rozkazu, příkazu, výkon práva, výkon povolání, výkon dovolené činnosti) a jednání v rámci dovolené svépomoci. Bylo tomu tak proto, že zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „předchozí trestní zákon“) upravoval pouze nutnou obranu (§ 13 předchozího trestního zákona), krajní nouzi (§ 14 předchozího trestního zákona) a oprávněné použití zbraně (§ 15 předchozího trestního zákona).

Nový trestní zákoník tyto okolnosti (kromě dovolené svépomoci) vylučující protiprávnost podřadil právě mezi nově zákonně explicitně danou okolnost - přípustné riziko⁸⁵ (§ 31 trestního zákoníku).

Některé okolnosti vylučující protiprávnost upravuje výslovně i přestupkový zákon. Jedná se o nutnou obranu (§ 2 odst. 2 písm. a) přestupkového zákona) a krajní nouzi (§ 2 odst. 2 písm. b) přestupkového zákona).

Služební zákon ale explicitně žádnou okolnost vylučující protiprávnost neobsahuje. Pokud jde o posuzování jednání, jímž by mohl být spáchán kázeňský přestupek, postupuje se nejprve podle zvláštních zákonů o jednotlivých bezpečnostních sborech. Ty stanoví jejich působnost a pravomoc a to, že jejich jménem konají příslušníci bezpečnostních sborů, kteří jsou k tomu vybaveni zákonnými oprávněními, včetně prostředků přímého a faktického donucení (tzv. donucovací prostředky, včetně použití zbraně).

Zároveň tyto zvláštní zákony stanoví mimo dalších povinností také informační povinnost příslušníků vůči svým nadřízeným,

⁸⁵ Podle § 31 odst. 1 trestního zákoníku trestný čin nespáchá, kdo v souladu s dosaženým stavem poznání a informacemi, které měl v době svého rozhodování o dalším postupu, vykonává v rámci svého zaměstnání, povolání, postavení nebo funkce společensky prospěšnou činnost, kterou ohrozí nebo poruší zájem chráněný trestním zákonem, nelze-li společensky prospěšného výsledku dosáhnout jinak.

Podle odstavce 2 nejde o přípustné riziko, jestliže taková činnost ohrozí život nebo zdraví člověka, aniž by jím byl dán souhlas, nebo výsledek, k němuž směřuje, zcela zřejmě neodpovídá míře rizika, anebo provádění této činnosti zřejmě odporuje požadavkům jiného právního předpisu, veřejnému zájmu, zásadám lidskosti nebo se přičí dobrým mravům.

sloužící k vyšetření oprávněnosti použití donucovacího prostředku nebo služební zbraně. Nejvýstižněji tuto informační povinnost stanovuje zákon o policii. Podle § 57 odst. 2 „*zárok, při kterém bylo použito donucovacího prostředku nebo zbraně, je policista povinen bezodkladně ohlásit svému nadřízenému a sepsat o něm úřední záznam s uvedením důvodu, průběhu a výsledku jejich použití. Úřední záznam neseписuje při použití pout podle § 54.*“

Samozřejmě by bylo zajímavé vyhodnocení oprávněnosti zákroků a s tím související procesní řešení excesů, které je ale interní a citlivou záležitostí všech bezpečnostních sborů. Samotné téma donucovacích prostředků je velmi oblíbené u závěrečných prací studentů např. Policejní akademie České republiky.

5.1.1 Plnění zákonné povinnosti

Příslušníci veřejných sborů vykonávají správní dozor (taktéž pořádkový dozor)⁸⁶. V rámci tohoto pořádkového dozoru mají pravomoc činit bezprostřední zásahy.

Bezprostřední zásah (bezprostřední zákrok nebo také služební zákrok) je jednostranný úkon orgánu veřejné správy; zpravidla prováděný jednotlivcem (příslušníkem bezpečnostního sboru), který směřuje k odvrácení bezprostředně hrozícího nebezpečí ohrožení či porušení právem schráněného statku (života, zdraví, majetku apod.). Bezprostřední zásah může mít nutnou různou intenzitu (razantnost), nemusí to vždy znamenat přímé použití donucovacích prostředků.⁸⁷

Podle Matese bezprostřední zásah je autoritativní, závazný pro subjekt, vůči němuž směřuje a tomuto vzniká přímá povinnost něco konat, nekonat, něčeho se zdržet či strpět, je omezován v činnosti, kterou by jinak mohl konat. Bezprostřední zásah bývá učiněn ústně nebo fakticky, má-li povahu donucení, stává se donucení jeho součástí, splývá s jeho realizací.⁸⁸

Z principu legality činnosti veřejné správy vyplývá, že k realizaci bezprostředních zásahů musí existovat zvláštní zákonné zmocnění. Toto speciální zmocnění stanoví také další podmínky, které naplňují zásadu subsidiarity (podpůrnosti) a zásadu proporcionality bezprostředního zásahu.

Exkurz z teorie obecné části správního práva nalézá své uplatnění v jednotlivých zákonech upravujících pravomoc a působnost příslušných bezpečnostní sborů. Tyto zákony upravují podmínky, za kterých příslušníci konkrétního bezpečnostního sboru

⁸⁶ STAŠA, J. Správní dozor. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s 307.

⁸⁷ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 174 - 174.

⁸⁸ MATES, P. Bezprostřední zásahy v činnosti veřejných sborů. *Trestněprávní revue*, 2008, č. 5, s. 141.

mají povinnost konat vůči adresátům veřejné správy formou bezprostředního zásahu, ale také tyto zvláštní zákony stanoví, kdy příslušníci konat nemusí.

Zároveň platí, že pokud příslušník nekoná vůbec a konat má, případně nekoná v souladu se zásadami subsidiarity a proporcionality (tzv. exces), dopouští se minimálně kázeňského přestupku. Podle závažnosti skutku není vyloučen ani trestný čin zneužívání pravomocí úřední osoby podle § 329 trestního zákoníku.

Speciálním druhem bezprostředního zásahu je použití donucovacího prostředku. Když příslušník bezpečnostního sboru použije donucovacího prostředku, používá přímé násilí, a přesto jeho jednání není protiprávní. Výjimku tvoří opět excesy ze zásady proporcionality (přiměřenosti) a subsidiarity. Výčet donucovacích prostředků je uveden ve zvláštních zákonech a je konečný, jiné způsoby provedení bezprostředního zásahu nejsou možné.

V souladu se zásadou proporcionality jsou uvedeny i skupiny osob, vůči kterým lze užít jen některé donucovací prostředky – např. údery a kopy sebeobrany proti těhotné ženě, osobě vysokého věku a osobě se zjevnou tělesnou vadou nebo chorobou a osobě mladší 15 let. Donucovacími prostředky při výkonu své služby nedisponují hasiči a příslušníci zpravodajských služeb, zatímco policisté, celníci a příslušníci vězeňské služby ano.

Konkrétní zákonné podmínky pro bezprostřední zásahy stanoví zákon o policii, v § 10 jako tzv. „Iniciativu“. Policista ve službě je povinen v případě ohrožení nebo porušení vnitřního pořádku a bezpečnosti, jehož odstranění spadá do úkolů policie, provést úkon v rámci své pravomoci nebo přijmout jiné opatření, aby ohrožení nebo porušení odstranil (§ 10 odst. 1 zákona o policii). Je-li bezprostředně ohrožen život, zdraví nebo svoboda osob anebo majetek nebo došlo-li k útoku na tyto hodnoty, má

policista tuto povinnost i mimo službu (§ 10 odst. 2 zákona o policii).

Pokud tuto služební povinnost příslušník – policista nesplní, dopouští se kázeňského přestupku. Samotný zákon o policii však ex lege § 10 odst. 4 stanoví podmínky, za nichž úkon provést nemusí, např. pronásleduje pachatele trestného činu či zakročuje pod jednotným velením.

Pokud nastanou okolnosti, za nichž policista provést úkon musí, ať ve službě či mimo službu, zákon o policii ho zmocňuje k bezprostřednímu zásahu. Ustanovení § 10 odst. 5 zákona o policii bezprostřední zásah nazývá „zákrokem“ – *úkon, při němž dochází k přímému vynucování splnění právní povinnosti nebo k přímé ochraně práv za použití síly nebo hrozby jejího použití*. Tímto bezprostředním zásahem je úkon spojený s použitím donucovacích prostředků. Policista tedy může užívat násilí za podmínek stanovených § 51 až 58 zákona o policii jako své oprávnění činit služební zákroky⁸⁹.

Bezprostředním zásahem sui generis je zákrok pod jednotným velením. Velitel zakročující jednotky přebírá odpovědnost za nasazení donucovacích prostředků a za splnění veškerých povinností, které zákon vyžaduje před, během zákroku i po něm.⁹⁰

Obdobně je tomu u celníků, příslušníků vězeňské služby i hasičů. **Celní zákon** v § 23 rozlišuje služební úkon, služební zákrok i zákrok pod jednotným velením. *Služebním úkonem se rozumí jednání celníka směřující k plnění působnosti celní správy. Služebním zákrokem se rozumí služební úkon, při kterém dochází k přímému vynucování splnění povinnosti nebo k ochraně práv a jiných oprávněných zájmů, za použití donucovacích prostředků nebo zbraně*. Dále celní zákon v § 25 stanoví, kdy je celník povinen služební zákrok či služební úkon provést, na rozdíl od

⁸⁹ Srovnej § 38 odst. 3 celního zákona a § 17 zákona o vězeňské službě.

⁹⁰ Blíže § 59 zákona o policii, § 23 celního zákona, § 21 zákona o vězeňské službě.

policistů jen v době služby, rovněž jsou stanoveny podmínky, kdy konat nemusí.

Celník ve službě je povinen v mezích tohoto zákona provést služební zákrok nebo služební úkon, popřípadě učinit jiná opatření nezbytná k provedení služebního zákroku nebo služebního úkonu, zejména vyrozumět nejbližší celní úřad nebo policejní útvar, je-li páchán trestný čin nebo přestupek anebo je-li důvodné podezření z jejich páchání.

Podle § 5 odst. 1 zákona o Hasičském záchranném sboru se úkonem rozumí činnost prováděná při výkonu státní správy v oboru působnosti hasičského záchranného sboru. A služebním zásahem se rozumí zejména ochranná, záchranná a likvidační opatření prováděná hasičským záchranným sborem (§ 4 odst. 1).

Hasič musí zasahovat i v době mimo službu. Příslušník je i v době mimo službu povinen provést zásah, popřípadě učinit jiná opatření k provedení zásahu (§ 6 odst. 1) a není povinen provést zásah, jestliže je pod vlivem léků nebo jiných látek, které závažným způsobem snižují jeho schopnost jednání; není k jeho provedení odborně vyškolen ani vycvičen nebo vybaven odpovídajícími technickými prostředky, přičemž povaha zásahu takové odborné vyškolení, vycvičení nebo vybavení technickými prostředky vyžaduje (§ 6 odst. 2) – obdobně jsou stanoveny důvody prominutí povinnosti zasáhnout i u policistů, celníků a příslušníků vězeňské služby

Plnění zákonné povinnosti formou bezprostředního zásahu je odlišné **u příslušníků vězeňské služby**, kde je rozlišováno, zda příslušník plní úkoly vězeňské služby anebo justiční stráž.

5.1.2 Oprávněné použití zbraně

Pro oprávněné použití zbraně podle § 32 trestního zákoníku platí, že trestný čin nespáchá, kdo použije zbraně v mezích stanovených jiným právním předpisem.

Konkrétně **pro policistu podmínky použití zbraně** stanoví obecné ustanovení § 51 zákona o policii - policista je oprávněn použít při zákroku donucovací prostředek a zbraň, k jejichž používání byl vycvičen - a dále použití zbraně § 56 zákona o policii. Zákon zde stanoví důvody pro oprávněné použití zbraně policistou (§ 56 odst. 1 písm. a) až h) zákona o policii), přičemž podmínky jsou stanoveny kumulativně, jako např. aby zamezil útěku nebezpečného pachatele, jehož nemůže jiným způsobem zadržet. (§ 56 odst. 1 písm. c) zákona o policii) anebo nelze-li jinak překonat aktivní odpor směřující ke zmaření jeho závažného zákroku (§ 56 odst. 1 písm. d) zákona o policii).

Podmínkou použití zbraně je zásada subsidiarity – použití zbraně je přípustné pouze za podmínky, že užití donucovacího prostředku by bylo zřejmě neúčinné (§ 56 odst. 2 zákona o policii). Dále před použitím zbraně musí policista vyzvat osobu, proti níž zakročuje, aby upustila od protiprávního jednání, s výstrahou, že bude použito zbraně. A nakonec při použití zbraně je policista povinen dbát nutné opatrnosti, zejména neohrozit život jiných osob a co nejvíce šetřit život osoby, proti níž zákrok směřuje.

Zákon tak stanoví velmi přísné podmínky co do důvodu tak způsobu použití zbraně, za nichž je použití zbraně okolností vylučující protiprávnost. Je tomu tak proto, že „použití zbraně je nejdůraznějším a současně zpravidla i nejzávažnějším zásahem do integrity lidí v rámci oprávnění policistů, k němuž může dojít v souvislosti s prováděním zákroků, a to s ohledem na následky.

Jde také o nejvýznamnější oprávnění policisty, který zákon chápe jako krajní možnost při výkonu jeho pravomoci.⁹¹

V případě celníků je jejich oprávnění použití zbraně upraveno v § 40 celního zákona a důvody jejího použití jsou rovněž taxativní. Zbraní se rozumí zbraň střelná, bodná a sečná. U příslušníků vězeňské služby zákon⁹² přímo stanoví, že příslušník je oprávněn při plnění svých úkolů použít střelnou zbraň jen výjimečně, a jinou zbraň nepřipouští.

Při porovnání důvodů použití zbraně jednotlivých ozbrojených bezpečnostních sborů (policisté, celníci, vězeňská služba) lze zjistit, že nejširší oprávnění mají policisté, obdobně jsou oprávněni celníci a nejúžeji **příslušníci vězeňské služby**. Ti nemohou, na rozdíl od policistů a celníků, vůbec zadržet (přinutit k zastavení) k zastavení dopravní prostředek, jehož řidič na opětovnou výzvu nebo znamení dané podle zvláštních předpisů⁹³ nezastaví.

Naopak nejsou omezeni tím, že by jako policisté a celníci museli proti osobě, proti níž zakročují, „postupně“ použít donucovací prostředek hrozby střelnou zbraní nebo donucovací prostředek varovný výstřel. Použitím střelné zbraně útěku osob se ovšem váže ne na jakéhokoliv pachatele (např. loupežné přepadení na ulici), ale na zamezení útěku osoby ve výkonu vazby nebo ve výkonu trestu odnětí svobody nebo ze střeženého objektu nebo při eskortě, kterou nelze zadržet jiným způsobem.

Zákon o policii oproti svému předchůdci zákonu č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, upřesnil, co se rozumí zbraní. Není to už jen bodná, sečná a střelná zbraň tak, jako to je stále v celním zákoně. Podle § 56 odst. 5 zákona o policii se *„zbraní se rozumí zbraň střelná včetně střeliva a doplňků zbraně, vyjma vrhacího prostředku majícího povahu střelné zbraně podle jiného právního předpisu s dočasně zneschopňujícími účinky, dále zbraň bodná a*

⁹¹ MATES, P.; HORZINKOVÁ, E.; HROMÁDKA, M. et al. *Nové policejní právo. Právní předpisy s komentářem*. Praha: Linde Praha, 2009. s. 121.

⁹² § 18 zákona o vězeňské službě.

⁹³ Zákon č. 361/2000 Sb., provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů.

sečná, výbušnina, speciální výbušný předmět, průlomový pyrotechnický prostředek a speciální náloživo“.

Pokud jde o příslušníky zpravodajských služeb, tak příslušník Bezpečnostní informační služby je podle § 5 zákona o BIS oprávněn držet a nosit služební střelnou zbraň a použít ji v případech nutné obrany nebo krajní nouze. Shodně jen v případech nutné obrany nebo krajní nouze může služební střelnou zbraň použít příslušník Úřadu pro zahraniční styky a informace podle § 17 odst. 2 zákona o zpravodajských službách, ovšem s podmínkou, *„při ochraně činností, které zpravodajská služba koná na území České republiky“.*

Toto strohé zákonné vyjádření o použití služební zbraně a pouze dvou důvodů jejího oprávněného použití koresponduje s tím, že příslušníci zpravodajských služeb pracují „skrytě“. Vzhledem k tomu, že okolnosti vylučující protiprávnost - nutná obrana a krajní nouze – jsou uvedeny už v trestním zákoníku, hodnotím toto zákonné ustanovení jako nadbytečné, přesto plní svou „didaktickou“ funkci, tj. že demonstruje, že příslušníci zpravodajských služeb jsou ozbrojeni služební střelnou zbraní.

Jediný veřejný sbor, který není ozbrojen, je Hasičský záchranný sbor, proto hasiči nejsou služební střelnou zbraní vyzbrojeni, a tudíž ani oprávněni ji používat.

5.1.3 Plnění rozkazu

Další okolností vylučující protiprávnost je **plnění rozkazu**. Plnění rozkazů tvoří nedílnou součást služební kázně. Služební povinnosti vyplývající pro příslušníka z rozkazů jsou pro něho stejně závazné jako vyplývající z právních předpisů a služebních předpisů.

V opačném případě, podle stupně společenské škodlivosti, se může jednat o kázeňský přestupek anebo vojenský trestný čin podle hlavy dvanácté zvláštní části trestního zákoníku – § 375 neuposlechnutí rozkazu a § 376 neuposlechnutí rozkazu z nedbalosti. Naopak služebním zákonem v ustanovení § 46 odst. 3 je stanovena povinnost příslušníka rozkaz nesplnit, a to tehdy, jestliže by jeho splněním zřejmě spáchal trestný čin.

„Někde mezi“ je rozkaz vedoucího příslušníka, který je ve zřejmém rozporu s právním předpisem. Podle § 46 odst. 2 služebního zákona je-li rozkaz vedoucího příslušníka ve zřejmém rozporu s právním předpisem, příslušník je povinen jej na tuto skutečnost upozornit. Jestliže vedoucí příslušník trvá na splnění rozkazu, příslušník je oprávněn žádat o jeho písemné vydání. Vedoucí příslušník je povinen žádosti vyhovět, umožňují-li to okolnosti výkonu služby. V případě, že to okolnosti výkonu služby neumožňují, učiní tak bez zbytečného odkladu poté, co tyto okolnosti pominou. Příslušník je povinen rozkaz splnit a oznámit tuto skutečnost bez zbytečného odkladu vedoucímu příslušníkovi toho, kdo takový rozkaz vydal.

Podle Tomka⁹⁴ je diskutabilní povinnost příslušníka splnit rozkaz vedoucího příslušníka, který je ve zřejmém rozporu s právním předpisem. Domnívá se, že i když jde o tradiční úpravu, která nese stopy platné právní úpravy pro vojáky (např. § 48 odst. 2

⁹⁴ TOMEK, P. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem k 1. 1. 2007*. Olomouc: Anag, 2007, s. 117.

zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání), pro příslušníky by měla platit úprava, která by povinnost protiprávní rozkaz bezvýjimečně vylučovala.

Rozkaz je charakteristickým řídícím aktem a prostředkem velení v ozbrojených silách a bezpečnostních sborech, kterým se operativně konkretizují práva a povinnosti příslušníků při výkonu služby. Oprávnění vydávat rozkazy vyplývá ze vztahů subordinace, je jejich nezbytným atributem, proto nositelem takového oprávnění je jen nadřízený příslušník vůči svému podřízenému nebo konkrétně vymezené skupině podřízených příslušníků. Rozkazem může nadřízený ukládat povinnosti podřízených příslušníků pouze v oblasti, v níž jim je nadřízen, a to jen v souladu s právními normami.

Rozkaz je projevem vůle nadřízeného, kterým podřízenému závazně ukládá určitou povinnost s údaji nezbytnými k jejímu splnění. Musí obsahovat vymezení úkolu a údaj, v jaké lhůtě a jakým způsobem úkol splnit. Nadřízený, který vydá rozkaz, musí vytvořit podmínky pro jeho splnění, je povinen se přesvědčit o řádném a včasném splnění rozkazu a případně z jeho nesplnění vyvodit důsledky.⁹⁵

Rozkaz je vydáván zpravidla ústně nebo písemně, individuálně nebo pro skupinu (např. tzv. ranní rozdělení, instruktáž) či pak ještě pro podskupinu (hlídka – velitel hlídky a člen hlídky). Může být vydán přímo, prostřednictvím jiných osob anebo s použitím technických prostředků (telefonu, e-mailem přímo anebo slouží jako prostředník komunikace obsahující vlastní písemný rozkaz, telefaxem, radiového spojení či pomocí domluvených hesel a signálů. Rozkazem se také nazývá kategorie služebních předpisů, např. rozkaz policejního prezidenta.

Podle teorie správního práva rozkaz patří do kategorie „individuální správní akt – individuální služební akt“, který

⁹⁵ NOVOTNÝ, O.; DOLENSKÝ, A.; NAVRÁTILOVÁ, J. et al. *Trestní právo hmotné – II. Zvláštní část*. 4. vydání. Praha: ASPI Publishing, 2004, s. 383.

směřuje ke zcela konkrétním, tj. individualizovaným subjektům správního práva, nepředstavuje tedy právní normu, ale naopak obecně závazné právní předpisy aplikuje na konkrétně individualizované případy. Adresátem takového individuálního správního aktu jsou jednotlivé organizačně podřízené subjekty, zpravidla jednotlivé úřední osoby; v tomto případě teorie hovoří už o „individuálním služebním pokynu“.⁹⁶

⁹⁶ S použitím PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2007, s. 279.

5.2 Škodlivost - materiální znak kázeňského přestupku

Teorie správního práva pojmenovává škodlivost jako materiální znak správního deliktu. Právní řád výslovně zná škodlivost jako nebezpečnost pro společnost u přestupků a u trestných činů. Trestní zákoník ovšem v § 12 odst. 2 zavádí explicitně nový pojem „společenská škodlivost“ místo předchozí nebezpečnosti pro společnost⁹⁷. Teorie trestního práva tradičně rozlišuje znaky trestného činu na formální, které dále třídí, a na znak materiální. Služební zákon výslovně škodlivost či nebezpečnost pro kázeňský přestupek nezná.

Jinak je tomu u skutkové podstaty propuštění ze služebního poměru podle § 42 odst. 1 písm. d) služebního zákona – „Příslušník musí být propuštěn, jestliže porušil služební slib tím, že se dopustil zavrženíhodného jednání, které má znaky trestného činu a je způsobilé ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru.“ Právě ona způsobilost ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru je materiálním znakem, nebezpečností pro společnost, i když soudy opakovaně judikovaly, že propuštění není sankcí, ale personálním opatřením⁹⁸.

K materiální stránce správního deliktu jako podmínce trestnosti každého správního deliktu se velmi výstižně vyjádřil Nejvyšší správní soud⁹⁹, cit: *„Správní delikty představují ve srovnání s trestnými činy jinou formu protiprávního společensky nebezpečného jednání a pro jejich trestnost mají platit podobné principy a pravidla, jako v případě trestných činů. Upravují-li zásady soudního trestání situaci, v níž formálně trestný skutek nelze považovat za trestný čin, je-li jeho společenská*

⁹⁷ Podle § 3 odst. 1 předchozího trestního zákona je trestným činem pro společnost nebezpečný čin, jehož znaky jsou uvedeny v tomto (tedy trestním zákoně).

⁹⁸ Např. „podle konstantní judikatury zdejšího soudu rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru není (na rozdíl od kázeňského trestu) v právním smyslu sankcí“.

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2005, č. j. 2 As 74/2003 – 86, publ. Pod č. 585/2005 Sb. NSS.

⁹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, čj. 8 As 17/2007-135.

nebezpečnost nižší než nepatrná, musí obdobná pravidla platit i pro správní delikty.

Podstatou správních deliktů je postih za jednání v rozporu s právem. K jeho trestnosti však nepostačuje, že jednání po formální stránce vykazuje znaky skutkové podstaty deliktu, pokud zároveň není jednáním společensky nebezpečným (škodlivým).

Jinými slovy, aby mohlo být určité protiprávní jednání kvalifikováno jako správní delikt, musí být kromě formálních znaků deliktního jednání naplněna i materiální stránka deliktu, a jednání musí vykazovat určitou míru společenské nebezpečnosti ve vztahu k porušené povinnosti, stanovené zákonem na ochranu odpovídajících hodnot. Na těchto závěrech nemůže ničeho změnit skutečnost, že zákony upravující správní delikty stricto sensu materiální stránku deliktu neupravují (na rozdíl od právní úpravy trestných činů a přestupků – srov. § 3 odst. 1 trestního zákona - pozn. tehdy platného a účinného - a § 2 odst. 1 zákona o přestupcích).

Materiální stránka protiprávního jednání se tak i v případě správních deliktů musí projevit nejen při stanovení výše sankce, ale již při posuzování trestnosti právně závadného jednání. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že i u správních deliktů je nezbytné posuzovat materiální stránku deliktu.“ – konec citace.

Konkrétně u kázeňského přestupku se škodlivost posuzuje už na samém počátku zjištění závadného jednání či chování příslušníka. Je-li vedoucí příslušník podle § 45 odst. 2 písm. a) služebního zákona povinen hodnotit výkon služby podřízených příslušníků a zjistí-li nějaké závady, musí se rozhodnout, zda věc je natolik závažná, aby o ní bylo vedeno kázeňské řízení, ba dokonce řízení o skončení služebního poměru, anebo vystačí se svou prostou, nikoliv kázeňskou pravomocí ve smyslu pravomoci ukládat kázeňské tresty, a věc vyřeší jen v rámci služebního hodnocení podle § 203 služebního zákona.

Pokud jsou nedostatky ve výkonu služby závažnější a opakované, vedoucí příslušník (hodnotitel) může hodnoceného vyhodnotit v závěru služebního hodnocení podle § 203 odst. 4 písm. e) služebního zákona tak, že dosahuje neuspokojivých výsledků. A zde nabývá na významu druhá věta skutkové podstaty kázeňského přestupku – „za takové jednání se považuje i dosahování neuspokojivých výsledků v závěru služebního hodnocení.“

Kázeňským přestupkem je tedy i dosahování neuspokojivých výsledků v závěru služebního hodnocení. Kromě toho opakované dosahování neuspokojivých výsledků ve výkonu služby uvedené v závěru služebního hodnocení je důvodem pro uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti, a tím pádem skončení služebního poměru proti vůli hodnoceného příslušníka (viz. podkapitola 9.5).

5.3 Zákonné vyjádření skutkové podstaty kázeňského přestupku

Správní trestání je činností veřejné správy, pro kterou v první řadě platí zásada zákonnosti. Tu formuluje téměř totožně čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny tak, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.

Listina¹⁰⁰ rovněž stanovila základní premisu pro trestání vůbec – *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*. Služební zákon tuto ústavněprávní podmínku – není deliktu bez zákona, není trestu bez zákona – konkretizuje zákonnou definicí kázeňského přestupku (§ 50 služebního zákona) a stanovením, za jaké provinění lze uložit kázeňský trest a jaké jsou jeho druhy.

Znaky kázeňského přestupku jsou stanoveny služebním zákonem. Porušení nebo nesplnění právní povinnosti je kázeňským přestupkem, který lze postihnout kázeňským trestem¹⁰¹ jen za předpokladu, že takovým jednáním byly naplněny znaky kázeňského přestupku a jeho konkrétní skutkové podstaty stanovené zákonem.

Skutečnost, že jde o kázeňský přestupek, nevyplyvá z faktu, že byla porušena právní (služební) povinnost, ale je dána tím, že takové jednání je za kázeňský přestupek výslovně zákonem – služebním zákonem označeno.

Kázeňský přestupek příslušníků bezpečnostních sborů je definován ve služebním zákoně v jeho části čtvrté „Kázeňské odměny a kázeňské tresty“ v ustanovení § 50 odst. 1 jako *„zaviněné jednání, které porušuje služební povinnost, ale nejde o trestný čin nebo jednání, které má znaky přestupku nebo jiného*

¹⁰⁰ Jen zákon stanoví, které jednání je trestním činem a jaký trest, jakož i jaké jiné újmy na právech nebo majetku lze za jeho spáchání uložit - čl. 39 Listiny.

¹⁰¹ Podle § 186 odst. 8 služebního zákona od uložení kázeňského trestu lze upustit, jestliže k nápravě příslušníka postačí samotné projednání kázeňského přestupku.

správního deliktu. Za takové jednání se považuje i dosahování neuspokojivých výsledků ve výkonu služby uvedené v závěru služebního hodnocení.“

S pomocí jazykového a systematického výkladu lze vyvodit, že druhá věta v § 50 odst. 1 služebního zákona (Za takové jednání se považuje i dosahování neuspokojivých výsledků ve výkonu služby uvedené v závěru služebního hodnocení) je druhou částí definice kázeňského přestupku.

Souhrn typových znaků kázeňského přestupku tvoří jeho skutkovou podstatu. Ta je vymezena velice široce, a tak vlastně existuje pouze jedna generální klauzule - porušení služební povinnosti. Tato skutková podstata je charakterizována čtyřmi skupinami znaků - objektem, objektivní stránkou, subjektem a subjektivní stránkou, i když v definici § 50 odst. 1 služebního zákona výslovné vyjádření všech znaků chybí.

Už Pošvář¹⁰² tento jev komentuje k § 87 služební pragmatiky¹⁰³ tak, že „skutková podstata deliktu disciplinárního není zpravidla tak přesně vymezena, jak je tomu u deliktů soudních či správních, nýbrž existuje vlastně jen obecná skutková podstata disciplinárního deliktu, kterou je porušení služebních povinností v nejširším smyslu.“

Obdobně se vyjádřil ke skutkové podstatě disciplinárního deliktu Hácha: „V poměrech služebních je poslušnost služební z nejvýznamnějších povinností. Neposlušnost vůči služebnímu rozkazu tvoří tedy skutkovou podstatu disciplinárního deliktu.“¹⁰⁴

Základní premisou pro určení vztahu kázeňského přestupku k jiným deliktům (trestním i správním), je definování kázeňského přestupku pomocí kombinace pozitivního a negativního vymezení. Ostatně obdobně pomocí pozitivního a negativního vymezení je

¹⁰² POŠVÁŘ, J. *Nástin správa práva trestního II*. Brno, 1946, s. 52.

¹⁰³ Zákon č. 15/1914 ř. z., o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů (služební pragmatika).

¹⁰⁴ HÁCHA, E.; HOETZEL, J.; LAŠTOVKA, K. et al. *Slovník veřejného práva československého*, svazek I., Brno, 1929, Disciplinární právo, s. 401.

konstruována také skutková podstata přestupku. Nejdůležitějším důsledkem takového vymezení je vyloučení souběhu. Například Mates to uvádí následovně.

„Vzhledem k tomu, že přestupky jsou pouze jedním z druhů veřejnoprávních deliktů, musel zákonodárce vymezit vzájemný poměr mezi jinými správními delikty postižitelnými podle zvláštních předpisů, resp. trestnými činy. Tento vztah je konstruován na principech speciality a subsidiarity. Bude-li jednání fyzické osoby vykazovat znaky jiného správního deliktu, případně trestného činu, nemůže jít současně o přestupek, souběh je tu vyloučen.“¹⁰⁵

Pokud by zákonodárce negativně nevymezil kázeňský přestupek příslušníka bezpečnostního sboru, tak by i na tento disciplinární delikt dopadal rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 5. 1998 sp. zn. 6 A 168/95 (SJS č. 626/2000, I. právní věta), že *není vyloučen souběžný postih dvěma správními orgány za totéž jednání naplňující znaky skutkových podstat dvou správních deliktů podle dvou právních předpisů, jestliže o postihu mají podle zákona rozhodovat dva odlišné správní orgány. Je věcí zákonodárce, aby - má-li za to, že takové trestání, jevící se jako dvojí postih téhož, je věcně nevhodné – právní úpravu změnil.*

Tuto tezi a možný postup správních orgánů rozvíjí Mates¹⁰⁶ následujícím způsobem. „Pokud by ovšem pachatel týmž jednáním naplnil skutkové podstaty několika správních deliktů, k jejichž postihu jsou příslušné různé správní orgány, bude postižen zvláště každým z nich. V takovém případě tedy může kterýkoliv z nich zahájit řízení bez ohledu na to, že již u jiného správního orgánu probíhá řízení za jiný správní delikt spáchaný stejným jednáním (neplatí tedy překážka litispendence) a uložit sankci za čin, který byl jako delikt podle jiného zákona, resp. ustanovení postižen. V takovém případě bude třeba, aby správní orgány dbaly

¹⁰⁵ MATES, P. Přestupky. In MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 45.

¹⁰⁶ MATES, P. Některé společné otázky projednávání správních deliktů. In MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 32.

vzájemného souladu všech postupů, které probíhají současně a souvisejí s týmiž právy nebo povinnostmi dotčené osoby. Na to, že současně probíhá více takových postupů u různých správních orgánů, by měl obviněný ze správního deliktu správní orgány bezodkladně upozornit (§ 8 správního řádu).“

Tezi o naplnění skutkové podstaty vícero deliktů, včetně disciplinárního deliktu publikoval Staša¹⁰⁷ následovně. - „Určité (jedno) protiprávní jednání může naplnit jak skutkovou podstatu přestupku, tzv. jiného správního deliktu fyzické osoby nebo správního deliktu smíšené povahy na straně jedné, tak skutkovou podstatu disciplinárního deliktu na straně druhé. V takovém případě je možný postih za oba správní delikty. Nejde o totéž, neboť tyto delikty se liší svými objekty.“ Stejnou tezi zastává také Prášková.¹⁰⁸

Tento princip samozřejmě nelze vyloučit u těch disciplinárních deliktů, kde zákonem není stanovena posloupnost pomocí zásady speciality a subsidiarity, tedy tam, kde není disciplinární delikt negativně vymezen, jako je tomu u kárného provinění soudce¹⁰⁹. Tak tomu ale není v případě kázeňského přestupku příslušníka bezpečnostního sboru, ale ani např. vojáka z povolání¹¹⁰.

¹⁰⁷ STAŠA, J. Veřejné disciplinární delikty. In MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 113 - 114.

¹⁰⁸ „Protiprávní jednání, které je disciplinárním deliktem, může zároveň naplnit skutkovou podstatu trestného činu nebo přestupku anebo jiného správního deliktu. Trest je pak možné uložit jak za disciplinární delikt, tak za jiný (soudně nebo správně) trestný delikt. Neuplatní se zde zásada ne bis in idem, protože nejde o totéž, delikty se odlišují svými objekty.“ (PRÁŠKOVÁ, H. Správní trestání. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 481 – 482).

¹⁰⁹ Podle § 87 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů je kárným proviněním soudce „zaviněné porušení povinností soudce, jakož i zaviněné chování nebo jednání, jímž soudce narušuje důstojnost soudcovské funkce nebo ohrožuje důvěru v nezávislé, nestranné, odborné a spravedlivé rozhodování soudů“.

Viz příklad souběhu trestného činu a kárného provinění soudce uvedený v podkapitole 11.2 – „Článek 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě – zásada ne bis in idem a kázeňský přestupek“, s. 149 - 151.

¹¹⁰ Podle § 51 odst. 1 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, kázeňským přestupkem se rozumí zaviněné jednání, které je v rozporu s právními předpisy nebo vojenskými řády, předpisy a rozkazy, nejde-li o jiný správní delikt nebo není-li trestné podle trestního zákona.

V případě kázeňského přestupku příslušníka bezpečnostního sboru ale zákonodárce negativně formulovanou skutkovou podstatu zvolil. Pokud je tedy kázeňským přestupkem zaviněné jednání, které porušuje služební povinnost, a služební povinností je v první řadě dodržování služební kázně, tedy plnění služebních povinností vyplývajících z právních předpisů, služebních předpisů a rozkazů, včetně také dodržování služebního slibu, kde se příslušník zavazuje dodržovat služební a právní předpisy, tak právě toto negativní vymezení kázeňského přestupku je nezbytně nutné pro vyloučení souběhu s jinými delikty. Nepřímo na vyloučení souběhu poukazuje také ustanovení § 186 odst. 4 služebního zákona tím, že řízení o kázeňském přestupku a o jednání, které má znaky přestupku, nelze vést společně.

Takto definovaný kázeňský přestupek, s užitím zásady speciality vůči ostatním správním deliktům a zásady subsidiarity vůči trestným činům, je z pohledu zákonodárce elegantním řešením, jak zabránit dvojímu potrestání pachatele. Netoliko už pro služebního funkcionáře, resp. jeho analyticko právní tým. Ten musí nejprve přednostně zkoumat, zda posuzované jednání nenaplní skutkovou podstatu trestného činu anebo jiného správního deliktu. Pokud naplňuje skutkovou postatu přestupku, tak se posuzované jednání vyřídí rovněž ve věcně příslušnosti služebního funkcionáře, ale v řízení o uložení kázeňského trestu za jiné jednání, které má znaky přestupku.¹¹¹

¹¹¹ § 186 služebního zákona (ukládání kázeňských trestů); § 187 služebního zákona (postoupení věci) a § 189 služebního zákona (zvláštní postup při projednávání jednání, které má znaky přestupku).

5.4 Objekt kázeňského přestupku

Autoři mnou shromážděné literatury se shodují – jak již z označení deliktu napovídá, že právě objektem kázeňského přestupku je disciplína, jakožto právem stanovený, závazný řád, kázeň či pořádek uvnitř bezpečnostního sboru.

Vedle vnitřního pořádku organizace, který je objektem disciplinárního deliktu vždy, nastolil zákonodárce s novým služebním zákonem ještě objekt další (sekundární) – důvěryhodnost bezpečnostního sboru a tuto důvěryhodnost také podmiňující a s ní spojená profesní etika příslušníků ve službě i mimo službu, jakož i odbornost výkonu služby. Legálním pojmem je přímo „dobrá pověst bezpečnostního sboru“, jejíž pouhé ohrožení je jednou z podmínek propuštění ze služebního poměru podle § 42 odst. 1 písm. d) služebního zákona rozhodnutím služebního funkcionáře, z jeho vůle.

Takto specificky určený objekt (disciplína, kázeň) spolu s dalším znakem skutkové podstaty disciplinárního deliktu – speciálním subjektem, to jest samotná podstata disciplinárního deliktu.

Dispozice normy definující disciplinární delikt musí být ale natolik určitá, aby nedošlo v rozporu se zásadou zákonnosti a právní jistoty speciálních subjektů (příslušníků bezpečnostních sborů) ke stavu, kdy by tito adresáti odpovídali „za vše“, za jakékoli, i sebemenší porušení disciplíny.

Služební zákon zakládá disciplinární odpovědnost na straně jedné a disciplinární pravomoc na straně druhé, a proto konkretizuje, co v podmínkách služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů služební kázeň znamená.

V § 50 služebního zákona, kde „kázeňským přestupkem je zaviněné jednání, které porušuje služební povinnost...“ se nedozvíme, co zákonodárce míní služební povinností a za co

všechno příslušník odpovídá. Mezi základní povinnosti příslušníka patří podle § 45 odst. 1 písm. a) služebního zákona dodržovat služební kázeň, a tak zákonodárce musel stanovit, co vlastně za služební kázeň považuje. Podle § 46 odst. 1 služebního zákona *„služební kázeň spočívá v nestranném, řádném a svědomitém plnění služebních povinností příslušníka, které pro něj vyplývají z právních předpisů, služebních předpisů a rozkazů.“*

Pro příslušníka bezpečnostního sboru je služební předpis závazný explicitně podle § 5 odst. 3 služebního zákona. Vedle dodržování služebních předpisů v rámci služební kázně se příslušník zavazuje dodržovat služební předpisy i ve služebním slibu.

V souladu se zásadou zákonnosti, ustanovení § 5 služebního zákona zmocňuje příslušníky, kteří řídí výkon služby dalších příslušníků (tzv. vedoucí příslušník), k dávání podřízeným příslušníkům rozkazy k výkonu služby. Naopak k vydání služebního předpisu je oprávněn pouze služební funkcionář,¹¹² který je zároveň povinen zajistit vedení přehledu platných služebních předpisů a tento přehled průběžně aktualizovat. Služebním funkcionářem je přitom ten, kdo má podle § 2 služebního zákona pravomoc jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru.

Podle Tomka¹¹³ „hlavním účelem služebního předpisu je zpřesnit oprávnění a povinnosti příslušníků vyplývající ze zákonů o působnosti bezpečnostních sborů, služebního zákona, jakož i z dalších právních předpisů vztahujících se k výkonu služby. Okruh záležitostí, které mohou být služebními předpisy upravovány, není uzavřen. Předpokládá se, že služební předpisy musí být vydány v těch případech, kdy to zákon předpokládá, ale může se tak stát i v dalších případech, kdy to služební funkcionář považuje za potřebné.“

¹¹² V praxi se užívá sousloví „služební funkcionář s personální pravomocí“; jen ten rozhoduje ve věcech služebního poměru.

¹¹³ TOMEK, P. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem k 1. 1. 2007*. Olomouc: Anag, 2007, s. 28.

Služební kázeň nejenom spočívá v řádném plnění služebních povinností, ale ustanovení § 46 odst. 2 a 3 služebního zákona přímo ukládá, kdy příslušník rozkaz vedoucího splnit nesmí, popř. smí, avšak při současném splnění dalších, jinak za řádných okolností, bezpředmětných podmínek.

„Příslušník nesmí splnit rozkaz, jehož splněním by zřejmě spáchal trestný čin.“ Naopak „je-li rozkaz vedoucího příslušníka ve zřejmém rozporu s právním předpisem, příslušník je povinen jej na tuto skutečnost upozornit. Jestliže vedoucí příslušník trvá na splnění rozkazu, příslušník je oprávněn žádat o jeho písemné vydání. Vedoucí příslušník je povinen žádosti vyhovět, umožňují-li to okolnosti výkonu služby. V případě, že to okolnosti výkonu služby neumožňují, učiní tak bez zbytečného odkladu poté, co tyto okolnosti pominou. Příslušník je povinen rozkaz splnit a oznámit tuto skutečnost bez zbytečného odkladu vedoucímu příslušníkovi toho, kdo takový rozkaz vydal.“

Podle Tomka je diskutabilní povinnost příslušníka splnit rozkaz vedoucího příslušníka, který je ve zřejmém rozporu s právním předpisem. Domnívá se, že i když jde o tradiční úpravu, která nese stopy platné první úpravy pro vojáky (např. § 48 odst. 2 zákona č. 221/1999 Sb.), pro příslušníky by měla platit úprava, která by povinnost protiprávní rozkaz bezvýjimečně vylučovala.¹¹⁴

Ostatně spor o odepření rozkazu v souladu se zákonem příslušníka Bezpečnostní informační služby rozhodoval i Ústavní soud¹¹⁵. Příslušník byl propuštěn ze služebního poměru pro porušení služební povinnosti zvláště hrubým způsobem¹¹⁶, neboť nesplnil rozkaz. Obecný soud rozhodující o žalobě proti rozhodnutí ředitele Bezpečnostní informační služby přitom nezkoumal otázku, zda se příslušník-žalobce (pozdější stěžovatel) navíc dopustil neuposlechnutím rozkazu spáchání trestného činu. Stěžovatel se

¹¹⁴ TOMEK, P. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem k 1. 1. 2007*. Olomouc: Anag, 2007, s. 117.

¹¹⁵ Usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 6. 2003 sp. zn. IV. ÚS 553/02 ve věci ústavní stížnosti Vladimíra Hučína s tím, že se ústavní stížnost stěžovatele odmítá.

¹¹⁶ Ustanovení § 40 odst. 1 písm. d) zákona o BIS, ve znění platném do 31. 12. 2006.

bránil tím, že by se splněním rozkazu vystavil nebezpečí trestního stíhání pro trestný čin zneužívání pravomoci veřejného činitele tím, že by sdělil identifikaci osob jednajících ve prospěch Bezpečnostní informační služby; a dále argumentoval právem na ochranu osobnosti takových osob.

Ústavní soud judikoval¹¹⁷. Cituji: *„Pokud stěžovatel odepření splnění rozkazu nadřízeného odůvodňoval vyšším principem mravním, je třeba uvést, že takový postoj, je-li předsevzat a skutečně podložen opodstatněnými souvislostmi známými pouze stěžovateli a jím pro povahu věci a jeho náhled na ni blíže nerozvedený, je hodný úcty, nicméně nemůže být důvodem zakládajícím možnost služebně nadřízenému odmítnout sdělit údaje týkající se identifikace osob jednajících ve prospěch Bezpečnostní informační služby.“*

Ke služební disciplíně, s níž je přísné hierarchické dodržování postupů v souladu s hierarchií bezpečnostního sboru a zpravodajské služby zvláště, Ústavní soud dále uvádí. *„Zvláště při činnosti zpravodajské služby, jejíž struktura je ex definitione zcela oprávněně založena na přísných služebních vztazích nadřízenosti a podřízenosti, je třeba důsledně dbát - co do její institucionální organizace a činnosti – jednotnosti, konzistentnosti a funkčnosti takové instituce, mající oprávnění za předepsaných podmínek zasahovat do ústavně zaručených práv a svobod občanů. Proto nelze přirozeně připustit existenci takového stavu, kdy by v jejím rámci v podstatě „de facto“ měla existovat dílčí část mající již téměř v určitých aspektech prvky samostatné zpravodajské služby reprezentované jejím příslušníkem, jenž by autonomně a bez zákonného podkladu určoval oblasti zdrojů, které služebně nadřízeným příslušníkům, ve shodě s jejich oprávněními vyžádaných, odmítá sdělit.“*

¹¹⁷ Judikát č. 12/2003 Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu. Usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 6. 2003 sp. zn. IV. ÚS 553/02.

S termínem služební povinnost zákonodárce operuje ještě v základních povinnostech příslušníka, kdy v § 45 odst. 2 písm. c) a d) služebního zákona vedoucí příslušník je též povinen oceňovat příkladné plnění služebních povinností; vyvozovat důsledky z porušení služebních povinností.

Jinak služební zákon přesně § 45 odst. 1 přesně uvádí, co je příslušník povinen: “

- a) dodržovat služební kázeň,
- b) zdržet se jednání, které může vést ke střetu zájmu služby se zájmy osobními a ohrozit důvěru v nestranný výkon služby, zejména nezneužívat ve prospěch vlastní nebo v prospěch jiných osob informace nabyté v souvislosti s výkonem služby a v souvislosti s výkonem služby nepřijímat dary nebo jiné výhody,
- c) zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dozvěděl při výkonu služby; to neplatí, jestliže byl příslušník této povinnosti zproštěn služebním funkcionářem, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak¹¹⁸,
- d) prohlubovat svoji odbornost a udržovat svoji fyzickou zdatnost potřebnou pro zastávané služební místo a podrobovat se jejímu ověřování služebním funkcionářem,
- e) dodržovat pravidla služební zdvořilosti,
- f) poskytovat bezpečnostnímu sboru osobní údaje nezbytné pro rozhodování ve služebním poměru a pro plnění povinností bezpečnostního sboru podle zvláštních právních předpisů,
- g) vykonávat službu tak, aby nebyla ovlivňována jeho politickým, náboženským nebo jiným přesvědčením,
- h) ohlašovat vedoucímu příslušníkovi závady a nedostatky, které ohrožují nebo ztěžují výkon služby, a skutečnost, že byl pravomocně odsouzen pro trestný čin, bez zbytečného odkladu,
- i) chovat se a jednat i v době mimo službu tak, aby svým jednáním neohrozil dobrou pověst bezpečnostního sboru.“

¹¹⁸ Například zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Dále služební zákon § 45 odst. 2 stanoví, co je vedoucí příslušník též povinen:“

- a) hodnotit výkon služby podřízených příslušníků,
- b) zabezpečovat, aby příslušníci byli pro výkon služby náležitě vyškoleni a vycvičeni,
- c) oceňovat příkladné plnění služebních povinností,
- d) vyvozovat důsledky z porušení služebních povinností a
- e) přijímat podněty k odstranění závad a nedostatků, které ohrožují nebo ztěžují výkon služby.“

Zákonodárce považoval vytyčení služební kázně za natolik důležité, že mu věnoval samostatnou třetí část služebního zákona, a to i přesto, že tato část zákona obsahuje pouhá čtyři paragrafová znění (§ 45 – základní povinnosti příslušníka, § 46 - služební kázeň, § 47 a § 48 omezení práv příslušníka). Význam, který jim takto určil, vyniká také tím, že svým obsahem mohl spojit tuto související část třetí (Základní povinnosti příslušníka a omezení jeho některých práv) a čtvrtou část zákona (Kázeňské odměny a kázeňské tresty), a přesto tak neučinil.

Jak z výše uvedeného vyplývá, služební povinnosti jsou dostatečně konkretizovány, vyjadřují hodnoty, kterých má příslušník dosahovat a jakého chování se má vystříhat. V předchozím služebním zákoně nebyl tento služební i mimoslužební etický imperativ tak explicitně vyjádřen. V souvislosti se společenskými změnami, či spíše s potřebou zlepšení image bezpečnostního sboru v souvislosti neustálým tlakem veřejných hromadně sdělovacích prostředků vyvstala potřeba proklamativně se přihlásit k „etickým hodnotám“, k tomu, že jsou stanoveny a že jsou také právními prostředky vynucovány.

Nový služební zákon už explicitně tyto povinnosti stanovil, vzhledem k postupnému odkládání účinnosti bylo toto právní vakuum vyplněno alespoň interním aktem řízení (služebním

předpisem), kterým byl vydán např. Etický kodex Policie České republiky¹¹⁹ (viz příloha).

O tom, co může být v praxi také považováno za porušení základních povinností příslušníka bezpečnostního sboru, policisty, byla publikována ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu následující právní věta.¹²⁰

„Zjistí-li policista poznatky nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin, jehož pachatelem je jiný policista, není oprávněn provádět úkony k prověření těchto poznatků, ale je povinen tyto poznatky neprodleně předat útvaru Ministerstva vnitra pro inspekční činnost jako příslušnému policejnímu orgánu podle § 2 odst. 4 zákona ČNR č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky. Porušení této povinnosti představuje porušení základních povinností policisty podle § 28 odst. 1 písm. a) zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky“¹²¹.

I když je v judikátu odkazováno už na dnes neplatnou právní úpravu, obsah judikátu je stále aplikovatelný, jen s tím rozdílem, že útvar Ministerstva vnitra pro inspekční činnost je platně Inspekce Policie České republiky, jejíž postavení a úkoly upravuje § 103 až § 107 zákona o policii. Ohledně porušení základních povinností policisty podle předchozího služebního zákona, tak v současnosti by soud jistě judikoval, že šlo o porušení základní povinnosti příslušníka upravené v § 45 odst. 1 písm. a) služebního zákona – dodržovat služební kázeň.

¹¹⁹ Závazný pokyn policejního prezidenta č. 1/2006, kterým se vydává Etický kodex Policie České republiky.

Etický kodex Policie České republiky [on line] dostupný na [www http://www.policie.cz/clanek/eticky-kodex-policie-ceske-republiky.aspx](http://www.policie.cz/clanek/eticky-kodex-policie-ceske-republiky.aspx)

¹²⁰ Právní věta č. 1278 - 8/2007 Sb. NSS (Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. 3. 2006, čj. 22 Ca 345/2004-30).

¹²¹ § 28 odst. 1 písm. a) předchozího služebního zákona - Policista je povinen plnit svědomitě a řádně úkoly uložené mu zákony a dalšími obecně závaznými právními předpisy; plnit svědomitě a řádně úkoly uložené mu rozkazy a pokyny služebních funkcionářů a nadřízených, s nimiž byl řádně seznámen.

Obdobně následující právní věta publikovaná ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu¹²², týkající se takového porušení základních povinností příslušníka bezpečnostního sboru s tím, že se jedná o porušení kázně obecně za všech okolností, dokonce i v pracovněprávním poměru. *„Jednání příslušníka Hasičského záchranného sboru zařazeného ve funkci hasič - strojník spočívající v nástupu do služby pod vlivem alkoholu je porušením základních povinností příslušníka tohoto sboru upravených v § 13 zákona č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky¹²³, a v § 28 odst. 1 písm. a) zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky.“*

Součástí služební disciplíny je také služební slib, podle předchozího služebního zákona „služební přísaha“. K této problematice, viz samostatná podkapitola 9.3 Důvod pro uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti - jednání, kterým příslušník porušil služební slib.

¹²² I. Právní věta č. 1002 – 12/2006 Sb. NSS (Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2004, čj. 7 A 39/2002-67).

¹²³ § 13 Základní povinnosti příslušníka (*hasiče*)

Příslušník je povinen vykonávat svědomitě a řádně službu podle svých sil, znalostí a schopností, prohlubovat své odborné znalosti, udržovat fyzickou zdatnost a toto prokazovat zkouškou odborné a fyzické způsobilosti.

5.5 Objektivní stránka kázeňského přestupku

Objektivní stránka je charakterizována způsobem spáchání kázeňského přestupku a jeho následkem. Služební funkcionář v řízení o uložení kázeňského trestu musí nejvíce dokazováním „řešit“ právě objektivní stránku, neboť na rozdíl od trestního řízení nebývá u kázeňského přestupku problém s neznámým pachatelem a zaviněním, které postačí z nedbalosti.

Znakem skutkové podstaty charakterizující objektivní stránku je jednání, následek a příčinná souvislost, tzv. kauzální nexus, mezi jednáním a následkem. Skutková podstata kázeňského přestupku má jenom tyto, obligatorní znaky objektivní stránky, ačkoliv např. u jiného jednání, které má znaky přestupku, jsou v některých případech vyjádřeny i fakultativní znaky, a to zejména místo jednání a čas jednání.

Jednání je projevem vůle ve vnějším světě. Vůle jakožto vnitřní složka jednání řídí pohyb nebo zdržení se pohybu. Jednáním je tedy nejen konání, ale i opominutí. V jednání se spojuje vnitřní složka (vůle) se složkou vnější (projev vůle). Dochází tak k jednotě psychické a fyzické stránky jednání. Tolik z teorie trestního práva.¹²⁴

Zákonodárce jednoznačně stanovil to, co předchozí služební zákon umožňoval svou mezerovitou úpravou pouze per analogiam legis ve vztahu k předchozímu trestnímu zákonu.¹²⁵ Služební zákon v ustanovení § 50 odst. 4 už najisto postavil, že „za jednání se považuje i opomenutí konání, k němuž byl příslušník povinen“.¹²⁶

¹²⁴ NOVOTNÝ, O.; DOLENSKÝ, A.; JELÍNEK, J. et al. *Trestní právo hmotné. I. Obecná část*. 3. vydání. Praha: Codex, 1997, s. 83.

¹²⁵ Podle § 89 odst. 2 předchozího trestního zákona jednáním se rozumí i opominutí takového jednání, k němuž byl pachatel podle okolností a svých poměrů povinen.

¹²⁶ Srovnej s § 4 odst. 3 přestupkového zákona. „Jednáním se rozumí i opominutí takového jednání, k němuž byl pachatel podle okolností a svých osobních poměrů povinen.“ Výkladové ustanovení § 112 trestního zákoníku definuje opomenutí jako „jednáním se rozumí i opomenutí konání, k němuž byl pachatel povinen podle jiného právního předpisu, úředního

Teorie trestního práva¹²⁷ proto podle jednání, zda konání či opomenutí, dělí delikty na komisivní (čistě činnostní), jenž lze spáchat jen konáním, a delikty omisivní (nečinnostní). Omisivní delikty dále dělí na tzv. pravé omisivní (čistě omisivní), které lze spáchat pouze opomenutím příkázané činnosti, a na nepravé omisivní delikty, které je možné spáchat jak konáním, tak i opomenutím.

K výše uvedenému rozdělení lze tak trochu zjednodušeně shrnout, že příslušníci bezpečnostních sborů bývají kázeňsky potrestáni za kázeňský přestupek, kterým spíše něco neudělali, než něco udělali. Jenom příslušníkovým opomenutím¹²⁸ lze nevykonat nějakou povinnost vyplývající pro něho ze zákona upravující příslušný bezpečnostní sbor, dále povinnost přímo stanovenou služebním předpisem anebo rozkazem.

Služební zákon dále, vzhledem ke specifickým potřebám a právě k udržení disciplíny bezpečnostního sboru, považuje za jednání, které porušuje služební povinnost i „dosahování neuspokojivých výsledků ve výkonu služby uvedené v závěru služebního hodnocení“. To má význam v případě, že pokud je tomu opakovaně, pak lze udělit kázeňský trest odnětí služební hodnosti (blíže viz podkapitola 9.5 Důvod pro uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti – opakované dosahování neuspokojivých výsledků ve výkonu služby uvedené v závěru služebního hodnocení).

Následkem lze rozumět porušení nebo ohrožení hodnot, které jsou objektem kázeňského přestupku. Vzhledem ke generální skutkové podstatě kázeňského přestupku, kdy objektem je služební

rozhodnutí nebo smlouvy, v důsledku dobrovolného převzetí povinnosti konat nebo vyplývala-li taková jeho povinnost z jeho předchozího ohrožujícího jednání anebo k němuž byl z jiného důvodu podle okolností a svých poměrů povinen.“

¹²⁷ JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část*. 3. vydání, Praha: Linde Praha, 2008, s. 160 – 166.

¹²⁸ Může to být např. neprovedení hlášené povinnosti, nedostavení se na určené místo (kontrolní stanoviště), nevykonání konkrétního služebního úkolu uloženým nadřízeným příslušníkem.

kázeň, se jedná oproti teorii trestního práva o značné zjednodušení.

V jednom z dalších svých rozhodnutí¹²⁹ Nejvyšší správní soud aplikoval teorii trestního práva, zejména objektivní stránku skutkové podstaty trestného činu. „*Trestnost správních deliktů se řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů. Je proto např. vyloučen souběh správních deliktů tam, kde se jedná o pokračující, hromadný nebo trvající delikt, pro trestnost jednání musí být naplněna i materiální stránka deliktu a krajní nouze je stavem vylučujícím protiprávnost jednání naplňujícího formální znaky deliktu.*

Trvající trestný čin je podle teorie trestního práva hmotného takový čin, kterým pachatel vyvolá protiprávní stav a ten pak udržuje, nebo udržuje protiprávní stav, aniž zákon vyžaduje, aby jej také vyvolal. Trvající trestný čin se posuzuje jako jediné jednání, které trvá tak dlouho, dokud je protiprávní stav udržován. Jeho podstatným znakem je, že se postihuje právě ono udržování protiprávního stavu. Tím se tento trestný čin odlišuje od poruchového deliktu, jímž se také způsobuje protiprávní stav, který může trvat delší dobu, ale nepostihuje se jeho udržování.“ - Konec citace.

¹²⁹ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 1338 – 10/2007 Sb. NSS. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, čj. 8 As 17/2007-135.

5.6 Subjekt kázeňského přestupku

Subjektem kázeňského přestupku může být pouze příslušník bezpečnostního sboru. Pouze příslušník bezpečnostního sboru má speciální deliktní způsobilost (způsobilost k protiprávnímu jednání), tedy schopnost porušit služební povinnost a zároveň má schopnost být subjektem povinností, které vzniknout v důsledku porušení služební povinnosti. Subjekt kázeňského přestupku tedy musí mít zvláštní právní postavení, teorie hovoří o tzv. speciálním subjektu.

Podle § 1 služebního zákona příslušníkem bezpečnostního sboru je fyzická osoba, která v bezpečnostním sboru vykonává službu. Příslušník je ve služebním poměru k České republice, přičemž práva a povinnosti České republiky vůči němu plní příslušný bezpečnostní sbor.

Služební zákon a navazující prováděcí předpisy stanovily komplexní přísné podmínky, jež musí zájemce o služební poměr splňovat. V ustanovení § 13 služebního zákona jsou určeny předpoklady k přijetí do služebního poměru. Příslušníkem se tak může stát bezúhonný občan České republiky starší 18 let, plně způsobilý k právním úkonům, který o přijetí písemně požádá. Je zdravotně, osobnostně a fyzicky způsobilý k výkonu služby a splňuje stupeň vzdělání stanovený pro služební místo, na které má být ustanoven.

Další podmínkou je, že zájemce není členem politické strany nebo politického hnutí, a jde-li o příslušníka zpravodajské služby, ani odborové organizace. Dále tato osoba – budoucí příslušník nevykonává živnostenskou nebo jinou výdělečnou činnost a není členem řídicích nebo kontrolních orgánů právnických osob, které vykonávají podnikatelskou činnost. A nakonec je zájemce oprávněn seznamovat se s utajovanými informacemi¹³⁰, má-li být

¹³⁰ Podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti.

ustanoven na služební místo, pro které se tato způsobilost vyžaduje.

V ustanovení § 14 služební zákon definuje bezúhonnost. Služební zákon ji stanovuje pouze pro své účely (podmínka přijetí do služebního poměru příslušníka), neboť právní řád České republiky nezná jednotný pojem bezúhonnosti. Stručně řečeno jedná se o trestní zachovalost, nicméně bezúhonnost je vymezena i mimo trestní právo, zasahuje i do správního trestání. Např. *„také bezúhonný není ten, kdo byl v posledních 5 letech pravomocně uznán vinným z přestupku nebo jiného správního deliktu, je-li jednání, kterým spáchal přestupek nebo jiný správní delikt, v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka.“* Při posuzování bezúhonnosti uchazeče se nepřihlíží ani k zahlázení odsouzení, v jehož důsledku se na občana hledí, jako by odsouzen nebyl.

K širokému pojetí bezúhonnosti v oblasti trestní zachovalosti přistupuje ještě podmínka absence i jiného sociálně patologického chování zájemce o vstoupení do služebního poměru. *„Rovněž není bezúhonný pro vznik služebního poměru ten, kdo vykazuje znaky závislosti na alkoholu či jiných psychotropních látkách nebo činnostech.“*

Podle Suchánka¹³¹ cituji: „pojmem „závislost na činnostech“ měl zákonodárce na mysli zejména tzv. patologické hráčství na výherních automatech. Bez bližšího určení těchto činností se však lze snadno ocitnout „na tenkém ledě“ ústavně přípustných zásahům soukromého života. Lze např. za činnosti, na nichž nesmí být příslušník závislý, označit např. i horlivé praktikování náboženské víry či vášnivé koníčky jako jsou extravagantní, adrenalinové sporty?“

K tomu lze uzavřít, že provozování těchto „zakázaných činností“ v soukromém životě zájemce se buďto objeví ve vstupním psychologickém vyšetření anebo nezbyvá než čekat až příslušník

¹³¹ SUCHÁNEK, R. K významu pojmu „bezúhonnost“ v právním řádu České republiky. *Státní zastupitelství*, 2008, č. 9, s. 23 – 24.

začne porušovat služební kázeň, tj. přestane nestranně, řádně a svědomitě plnit služební povinnosti příslušníka.

Právě požadavky kladené na příslušníka generálně stanoví služební slib, bez jehož složení nevznikne služební poměr. Předchozí právní úprava služebního poměru užívala legislativní pojem „služební přísaha“. Podmínky zdravotní, osobnostní a fyzické způsobilosti služební zákon v § 15 rovněž rozvádí a zároveň zmocňuje k vydání podzákonných nařízení.

Aby byl pachatel za své jednání odpovědný, musí být v době spáchání činu příčetný. Tato podmínka přičitatelnosti jednání je ukotvena jak v trestním právu, tak i v právu přestupkovém. Zákon ovšem stanoví důvody, které přičetnost vylučují. Ustanovení § 26 trestního zákoníku a v podstatě shodně i § 5 odst. 2 přestupkového zákona stanoví nepřičetnost jako „kdo pro duševní poruchu v době spáchání činu nemohl rozpoznat jeho protiprávnost nebo ovládat své jednání, není za tento čin (trestně) odpovědný.

První podmínkou nepřičetnosti je tzv. biologické kritérium, tedy ona duševní porucha. Sama o sobě nepostačuje k tomu, aby pachatelův stav v době páchaní činu mohl být posouzen jako nepřičetnost. K duševní poruše se musí připojit ještě tzv. psychologické kritérium. Tím je nedostatek schopnosti rozumové (tzv. schopnost rozpoznávací), nebo schopnosti ovládací (schopnosti ovládat své jednání, tzv. schopnost určovací). Stačí nedostatek jedné z těchto schopností.¹³²

S premisou, že principy trestního práva se užívají i ve správním trestání (Trestnost správních deliktů se řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů) a za užití argumentu od většího k menšímu (*argumentum a maiore ad minus*) lze logicky dojít k závěru, že pachatel musí být příčetný i při páchaní kázeňského přestupku, resp. nepřičetnost pachatele zbavuje

¹³² NOVOTNÝ, O.; DOLENSKÝ, A.; JELÍNEK, J. et al. *Trestní právo hmotné I. Obecná část*. Praha: Codex, 1997, s. 99.

odpovědnosti nejen za trestný čin a přestupek, ale i za kázeňský přestupek.

Nepříčetného příslušníka bezpečnostního sboru v době spáchání kázeňského přestupku nelze teoreticky vyloučit, ale je zde velmi malá pravděpodobnost. Spíše než prokázání viny a uložení kázeňského trestu by příslušný služební funkcionář zřejmě řešil, z palety možností a postupů co nejrychlejšího skončení služebního poměru takového příslušníka, způsobilost takového příslušníka být stále ještě příslušníkem podle služebního zákona.

Služební zákon definuje dva důvody propuštění, které jsou v takovém případě aplikovatelné. Příslušník tak musí být (rozuměj obligatorně) propuštěn, jestliže podle lékařského posudku zdravotnického zařízení dlouhodobě pozbyl zdravotní způsobilost k výkonu služby, s výjimkou zdravotních důvodů souvisejících s těhotenstvím (§ 42 odst. 1 písm. h) služebního zákona).

A dále příslušník musí být propuštěn podle posudku psychologa bezpečnostního sboru, jestliže pozbyl osobnostní způsobilost¹³³ k výkonu služby (§ 42 odst. 1 písm. j) služebního zákona). Ke zjišťování osobnostní způsobilosti totiž stačí i domněnka, že příslušník je dočasně nebo trvale osobnostně nezpůsobilý k výkonu služby v bezpečnostním sboru¹³⁴.

¹³³ Osobnostní charakteristiky, které jsou předpokladem pro výkon služby v bezpečnostním sboru, splňuje občan nebo příslušník, pokud je mj. např. bez nedostačivosti v oblasti volních procesů a bez nedostačivosti v oblasti poznávacích procesů.

¹³⁴ § 2 písm. c) vyhlášky č. 487/2004 Sb., o osobnostní způsobilosti, která je předpokladem pro výkon služby v bezpečnostním sboru.

5.7 Subjektivní stránka kázeňského přestupku

Subjektivní stránka kázeňského přestupku je tvořena obligatorně zaviněním, tj. vnitřní psychický stav pachatele – příslušníka bezpečnostního sboru (subjektu) k protiprávnímu jednání a jeho následku v době činu. Bez zavinění není kázeňského přestupku.

Kázeňský přestupek podle § 50 odst. 2 služebního zákona je **spáchán z nedbalosti**, jestliže příslušník věděl, že svým jednáním může porušit služební povinnost, ale bez přiměřených důvodů spoléhal na to, že služební povinnost neporuší - vědomá nedbalost (*culpa mala*), nevěděl, že svým jednáním může porušit služební povinnost, ač to vzhledem k okolnostem vědět měl a mohl – nevědomá nedbalost (*culpa lata*).

Kázeňský přestupek § 50 odst. 3 služebního zákona je **spáchán úmyslně**, jestliže příslušník chtěl svým jednáním porušit služební povinnost - úmysl přímý (*dolus directus*), věděl, že svým jednáním může porušit služební povinnost, a pro případ, že ji poruší, byl s tím srozuměn – úmysl nepřímý – eventuální (*dolus eventualis*).

Služební zákon tak formuluje dvě formy zavinění, každá z těchto forem má ještě dva stupně. Takto zákonem vyjádřené zavinění je totožné se stanoveným zaviněním v trestním zákoníku (§ 15 odst. 1 úmysl a § 16 odst. 1 nedbalost) i v přestupkovém zákoně (§ 4).

Zavinění je vybudováno na intelektuální složce – složka vědění a na volní složce – složka vůle. Podle toho, jak jsou tyto dvě složky v jednání příslušníka obsaženy, lze určit ten vnitřní vztah subjektu k porušení služební povinnosti.

Nedbalost je vybudována pouze na složce vědění. Při vědomé nedbalosti si pachatel uvědomuje možnost, že poruší služební povinnost, ale bez přiměřených důvodů spoléhá, že se tak nestane.

Podle Tomka nepřiměřenost důvodů je nutno posuzovat z hlediska pachatele. Jedná se o to, jak se mu situace jevila, jaké má zkušenosti, znalosti, apod. Tuto skutečnost je nutno v řízení ve věcech služebního poměru spolehlivě zjistit. Pokud totiž pachatel z přiměřených důvodů spoléhal, že služební povinnost neporuší, byť si této možnosti byl vědom, jde o jednání nezaviněné.¹³⁵

Společné pro oba druhy úmyslu je existence složky intelektuální i složky volní. Úmysl přímý je vyšším stupněm zavinění, neboť obsahuje více volní složky.

Příslušníkovi v řízení o uložení kázeňského přestupku musí být dokázáno, že jednal zaviněně, resp. že jeho jednání a následek je kryto zaviněním. Vzhledem k tomu, že služební povinnost je nejčastěji obsažena v právních a služebních předpisech, příslušníci se povinně a prokazatelně podpisem s těmito předpisy seznamují. Rovněž tak, podle charakteru výkonu služby, s úkoly pro konkrétní den výkonu služby (např. hlídkový list). Na pracovních poradách prezence slouží zároveň i jako doklad o seznámení se s normami, jež byly na programu porady.

Ustanovení § 77 služebního zákona stanovilo povinnosti v oblasti péče o příslušníky a mezi nimi mj. v odst. 11 písm. c) povinnou dostupnost služebních předpisů. *„Bezpečnostní sbor je povinen vytvářet podmínky pro řádný a pokud možno bezpečný výkon služby. Za tím účelem zajišťuje pro příslušníky seznamování se služebními předpisy, nahlížení do nich a obstarávání jejich opisů na svůj náklad podle potřeby, jakož i seznamování s rozkazy a s informacemi potřebnými k výkonu služby.“*

¹³⁵ TOMEK, P. *Slovník služebního poměru*. Olomouc: Anag, 2009, s. 47.

Zřejmě proto se Tomek¹³⁶ domnívá, že striktní zakotvení této povinnosti bezpečnostního sboru je vyváženo povinností příslušníka řádně a svědomitě plnit služební povinnosti, které pro něj vyplývají nejen z právních, ale i ze služebních předpisů. V případě porušení povinnosti stanovené služebním předpisem nebude nadále nezbytné prokazovat, že s ním byl řádně seznámen. Je proto také na příslušníkovi, aby se aktivně zajímal o nové služební předpisy, které upravují výkon jeho služby. Má proto vytvořeny veškeré podmínky.

S tímto postojem nelze souhlasit, neboť zavinění musí být vždy prokázáno v konkrétním případě. Jestliže služební povinnost byla obsažena ve služebním předpise, musí být doloženo, že příslušník příslušnou služební povinnost znal, a pokud ne, tak jestli ji vůbec znát mohl.

Znalost a zejména faktickou dostupnost služebního předpisu nelze bagatelizovat s tím, že zákon vytvořil obecné podmínky a že služební zákon stanovil, že služební předpis je pro příslušníky závazný (§ 5 odst. 3 služebního zákona) a dále že služební funkcionář je povinen zajistit vedení přehledu platných služebních předpisů a tento přehled je povinen aktualizovat (§ 5 odst. 3 služebního zákona).

Pro celkovou přehlednost a usnadnění byl např. v Policii České republiky zaveden dálkový, elektronický systém seznamování se služebními předpisy. Vnitřní normy jsou přidělovány legislativním pracovištěm vedoucím příslušníkům podle funkcí (systemizovaných služebních míst). Určené normy dále distribuuje každý vedoucí příslušník a ten také odpovídá za to, že přidělil svým podřízeným příslušníkům příslušný služební předpis a že kontroluje jejich seznámení s ním či případné opakované seznámení s příslušnými služebními předpisy.

¹³⁶ TOMEK, P. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem k 1. 1. 2007*. Olomouc: Anag, 2007, s. 29.

Tímto mechanismem je zajištěno, aby každý příslušník „věděl“, tedy mohlo mu být jednodušeji prokázáno zavinění alespoň ve složce vědění. V tom případě příslušník spáchal kázeňský přestupek přinejmenším z nevědomé nedbalosti, neboť vzhledem k okolnostem vědět měl a mohl.

Teorie trestního práva řadí k subjektivní stránce také pohnutku, jakožto vnitřní motiv (stimul) ke spáchání protiprávního jednání. Pohnutka ale není obligatorním znakem kázeňského přestupku, přesto služební zákon pohnutku zmiňuje v pasáži o řízení o kázeňském přestupku. Konkrétně ji řadí mezi hmotněprávní kritéria posuzování skutku, v němž je spatřován kázeňský přestupek, ke kterému služební funkcionář musí přihlédnout při určení druhu trestu, případně ještě jeho výše v rámci sankčního rozpětí. Podle § 186 odst. 5 služebního zákona „při určení druhu kázeňského trestu se přihlédne k závažnosti kázeňského přestupku,...k míře zavinění, k pohnutkám,...“.

5.8 Trestnost kázeňského přestupku

Trestnost kázeňského přestupku vyjadřuje skutečnost, že se spácháním kázeňského přestupku služební zákon spojuje hrozbu trestem. Spáchání kázeňského přestupku je právní skutečností, kterou vzniká hmotněprávní odpovědnostní vztah mezi pachatelem příslušníkem a vedoucím příslušníkem (služebním funkcionářem s personální pravomocí). Obsahem tohoto vztahu je právo a povinnost nadřízeného uložit sankci podle služebního zákona a na druhé straně povinnost odpovědné osoby – příslušníka přestupce podrobit se sankci.¹³⁷

Poněkud širším pojmem než trestnost deliktu je správněprávní odpovědnost, tedy odpovědnost za správní delikty. Průcha¹³⁸ uvádí, že posláním uplatňování správněprávní odpovědnosti je odstranit poruchu vzniklou porušením právní povinnosti a současně eliminovat i škodlivé následky takového protiprávního jednání, s cílem, resp. předejít jeho opakování.

Zatímco u poruchy vylučující možnost jejího faktického zpětného napravení je následkem správněprávní odpovědnosti správní trest, tak v opačném případě je následkem sankce, tzv. správní sankce obnovující povahy.

Od hmotného trestněprávního vztahu je třeba odlišovat procesní vztah, který vzniká zákonem určeným procesním úkonem příslušného vedoucího příslušníka vůči pachateli (podřízenému příslušníku) - budoucímu účastníku řízení. V rámci procesního vztahu se hmotněprávní vztah realizuje, uplatňují se práva a povinnosti stanovené procesními ustanoveními části dvanácté služebního zákona „Řízení ve věcech služebního poměru“ a

¹³⁷ Parafrázováno s použitím PRÁŠKOVÁ, H. Správní trestání. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 449.

¹³⁸ PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2007, s. 382.

speciální ustanovení hlavy IV „Řízení o kázeňském přestupku a o jednání, které má znaky přestupku“.

K právu uložit sankci se váže institut správního uvážení neboli diskrece, tj. s existencí určitého skutkového stavu není jednoznačně spojen jediný nutný právní následek. Kde jsou pro to dány předpoklady, normy správního práva svou konstrukcí a svým obsahem umožňují, aby orgány veřejné správy, tj. služební funkcionář, po zvážení předmětných okolností zvolil jedno z více řešení předvídaných danou právní normou.

Podle Průchy¹³⁹ z povahy věci plyne, že správní uvážení přichází v úvahu tam, kde to vyžaduje veřejný zájem a kde je třeba jej naplňovat diferencovanými právními řešeními. Smysl správního uvážení přitom spočívá v jeho objektivizovaném uplatňování, proto správní uvážení nemůže znamenat libovůli správních orgánů a vést k jejich objektivně nepodloženým závěrům.

Služební funkcionář má tedy právo volby jaký trest zvolit. Správní uvážení je omezeno tím, že služební zákon stanoví možné druhy kázeňských trestů za kázeňský přestupek, kázeňský trest za jiné jednání, které má znaky přestupku. A nakonec některé druhy kázeňských trestů lze udělit společně a naopak uložení některého kázeňského trestu vylučuje uložení ještě jiného (více viz 8. kapitola – Kázeňský trest).

¹³⁹ PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2007, s. 113.

6 Zánik odpovědnosti za kázeňský přestupek

Zánik odpovědnosti za kázeňský přestupek znamená, že došlo k naplnění skutkové podstaty kázeňského přestupku, avšak dodatečně nastaly okolnosti, které jsou důvodem zániku trestnosti a v důsledku nichž nelze přestupek projednat. Jejich existence působí, že zaniká hmotněprávní vztah a z něho plynoucí oprávnění, resp. povinnost služebního funkcionáře kázeňský přestupek projednat; zároveň zaniká procesní vztah. Vzhledem k tomu, že kázeňský přestupek je charakterizován subjektivní odpovědností pachatele, trestnost kázeňského přestupku zaniká v první řadě smrtí příslušníka bezpečnostního sboru.¹⁴⁰

Služební zákon řeší v ustanovení § 209 zánik práva z důvodu, že nebylo ve stanovené lhůtě vykonáno, a to jen v případech uvedených, mezi nimiž je i § 186 odst. 9 služebního zákona (lhůta k uložení kázeňského trestu). Dále stanoví, že k zániku práva se přihlédne, i když není v řízení namítán.

Podle ustanovení § 186 odst. 9 služebního zákona „kázeňský trest za kázeňský přestupek lze uložit nejpozději do 2 měsíců ode dne, kdy se služební funkcionář dozvěděl o jednání, které má znaky kázeňského přestupku, a nejpozději do 1 roku ode dne, kdy ke spáchání kázeňského přestupku došlo. Kázeňský trest za jednání, které má znaky přestupku, pak lze uložit nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy došlo ke spáchání přestupku; do běhu této lhůty se nezapočítává doba, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení.“

Zánik odpovědnosti za kázeňský přestupek znamená vlastně zánik jeho trestnosti. Uplyne-li stanovená lhůta, není možno řízení o uložení kázeňského trestu, ať za kázeňský přestupek nebo i za jiné jednání, které má znaky přestupku, zahájit, a pokud se tak

¹⁴⁰ Takový případ si lze představit tak, že příslušník např. nedodrží metodiku služebního zákroku vydanou služebním předpisem, a v důsledku toho při takovém služebním zákroku zahyne.

stane v průběhu tohoto zvláštního správního řízení, musí služební funkcionář coby správní orgán podle § 188 písm. d) služebního zákona řízení zastavit bez toho, že by mohl uložit sankci. Dikce § 188 písm. d) služebního zákona právě zní, že *služební funkcionář zastaví řízení o kázeňském přestupku, jestliže zjistí, že odpovědnost za kázeňský přestupek zanikla.*

Dlouho byly vedeny debaty na různých úrovních ohledně propadlých lhůt v předchozím služebním zákoně, které nakonec vedly k vydání stanoviska pléna Nejvyššího soudu České republiky ze dne 20. 10. 1999, č.j. S 296/99, publikované jako Rc 9/2000, podle něhož se pro splnění podmínky uvedené v § 106 odst. 3 předchozího služebního zákona nevyžaduje, aby rozhodnutí služebního orgánu ve stanovených lhůtách též nabylo právní moci.

Stručně řečeno uvedené ustanovení stanovilo mj. následující subjektivní a objektivní lhůty - o propuštění může být rozhodnuto pouze do dvou měsíců ode dne, kdy služební funkcionář důvod propuštění zjistil, nejpozději však do jednoho roku ode dne, kdy tento důvod vznikl; v těchto lhůtách musí být rozhodnutí též doručeno.

Šlo o to, zda takové rozhodnutí musí být v těchto propadlých lhůtách vydáno, anebo doručeno, anebo dokonce nabýt právní moci. V odůvodnění uvedeného stanoviska Rc 9/2000 mj. zaznělo, že *„opačný právní názor (pozn. rozhodnutí by v uvedených lhůtách muselo nabýt právní moci) ... by znemožňoval dostatečně kvalifikované rozhodování a náležité přezkoumání v odvolacím řízení..., zejména s ohledem na délku subjektivní lhůty uvedené v § 106 odst. 3 předchozího služebního zákona. Nelze totiž přehlédnout, že lhůta¹⁴¹ stanovená pro rozhodnutí odvolacího orgánu (maximálně 60 dnů) ve spojení s lhůtou pro podání odvolání (15 dnů) by ztrácela na významu, kdyby muselo rozhodnutí o*

¹⁴¹ Mimo jiné služebním zákonem - ustanovením § 190 odst. 8 byla prodloužena pořádková lhůta pro rozhodnutí odvolacího orgánu dokonce až na 90 dnů ode dne podání odvolání, je tedy delší než samotná propadlá subjektivní lhůta.

propuštění policisty v subjektivní lhůtě dvou měsíců nabýt právní moci.“

K obdobnému případu - subjektivní a objektivní lhůty pro propuštění příslušníka BIS ze služebního poměru – se vyjadřoval i Ústavní soud¹⁴² v nálezu ze dne 4. 9. 2000 sp. zn. IV.ÚS 146/99 tak, „že z celé koncepce úpravy řízení ve věcech služebního poměru je zřejmé, že v propadné lhůtě musí být učiněno toliko rozhodnutí služebního orgánu v I. stupni. Pokud by zákonodárce chtěl stanovit požadavek, že ve stanovené lhůtě musí být rozhodnuto pravomocně, nepochybně by tak učinil výslovně. Skutečnost, že tak neučinil, je logická, neboť v opačném případě by se veškerá další ustanovení zákona upravující lhůty pro odvolání a rozhodnutí o něm automaticky dostávala do rozporu s účelem a smyslem těchto lhůt, tedy s ponecháním dostatečného časového prostoru pro komplexní a spravedlivé posouzení věci. Je zřejmé, že při dodržení lhůt (byť zčásti pořádkových) by zpravidla bylo rozhodnutí o odvolání učiněno po subjektivní dvouměsíční lhůtě“. (konec citace)

Stanovisko těchto dvou rozhodnutí, že uložením je třeba chápat již rozhodnutí I. stolice - hodnotí např. Mates¹⁴³ jako nesprávné. Dále k propadlým lhůtám obecně udává, že podle konstantní judikatury správních soudů platí, že uložením pokuty se rozumí nabytí právní moci rozhodnutí, protože až tímto okamžikem vzniká účastníkovi povinnost se sankci podrobit, zaplatit pokutu, ukončit činnost, vydat věc apod. Z toho plyne, že rozhodnutí musí nabýt právní moci nejpozději poslední den lhůty.

Povinnost podrobit se sankci až po nabytí právní moci neplatí ale ve všech případech právě podle služebního zákona. Ten stanoví podle § 196 odklad vykonatelnosti pravomocného rozhodnutí služebního funkcionáře, kterým se ukládá kázeňský trest, náhrada škody nebo povinnost vrátit bezdůvodné obohacení,

¹⁴² Rozhodnutí je dostupné na <http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.

¹⁴³ MATES, P. Některé společné otázky projednávání správních deliktů. In MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 29.

do nabytí právní moci rozhodnutí soudu. To vše samozřejmě za podmínky, že účastník řízení podal správní žalobu podle soudního řádu správního do 60 dnů od právní moci správního rozhodnutí.

I když se stanovisko obou soudů vztahuje k propuštění ze služebního poměru, a to dokonce v době platnosti předchozího služebního zákona, postavilo najisto, že v propadné lhůtě musí být učiněno toliko rozhodnutí služebního orgánu v I. stupni. To lze interpretovat a aplikovat také na uložení kázeňského trestu, kde je stanovena rovněž dvouměsíční subjektivní propadlá lhůta.

Pasáž o polemice, zda rozhodnutí o uložení kázeňského trestu musí či nemusí v propadlých lhůtách nabýt právní moci, uzavírám s tím, že v dané subjektivní a objektivní lhůtě rozhodnutí o uložení kázeňského trestu musí vydáno a doručeno, nabýt právní moci už ovšem nemusí.

O tom, jak justiční praxe vykládá okamžik začátku plynutí subjektivní lhůty např. následující právní věta¹⁴⁴ Nejvyššího správního soudu. *„Okamžikem zjištění důvodu propuštění celníka ze služebního poměru ve smyslu § 106 odst. 3 zák. ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky (§ 12 celního zákona), je nutno rozumět okamžik, kdy se služební funkcionář dozvěděl o skutkových okolnostech jednání či opomenutí celníka v takovém rozsahu, který umožní i jejich předběžné právní zhodnocení. Ze zákona nelze dovodit, že by tato informace musela být zvlášť kvalifikovaná, pocházet jen z určitého zdroje nebo že by okamžik jejího zjištění byl vázán na pravomocné skončení řízení o uložení kázeňského trestu“.*

Zásadní ustanovení služebního zákona, které řeší, či ve svém důsledku spíše neřeší otázku subjektivní i objektivní lhůty a její stavění k uložení kázeňského trestu, kontrastuje s ustanovením předchozího služebního zákona řešící toutéž otázku. Problém, na

¹⁴⁴ Právní věta publikovaná pod č. 7 v 1/2003 Sb. NSS (Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 7. 2003, čj. 5 A 141/2002-21).

první zdání bezproblémového ustanovení o lhůtách k uložení kázeňského trestu, nečiní tyto lhůty, ale jejich stavění.

Konkrétně § 36 odst. 1 předchozího služebního zákona stanovil, že *za kázeňský přestupek lze kázeňský trest uložit nejdříve 24 hodin po jeho spáchání, nejpozději však do šedesáti dnů ode dne, kdy se o jeho spáchání dověděl příslušný služební funkcionář. Je-li jednání policisty, v němž lze spatřovat naplnění skutkové podstaty kázeňského přestupku, předmětem šetření jiného orgánu, počíná lhůta šedesáti dnů pro uložení kázeňského trestu dnem, kdy se příslušný služební funkcionář dověděl o výsledku tohoto šetření, a dopustil-li se policista kázeňského přestupku v cizině, dnem následujícím po dni návratu policisty z ciziny. Podle § 36 odst. 2 předchozího služebního zákona za jednání mající znaky přestupku lze uložit kázeňský trest do jednoho roku ode dne jeho spáchání.*

Při rozboru současného služebního zákona lze dojít k závěru, že obsahuje legislativní vadu, či spíše mezeru, která má zásadní dopad na řízení o kázeňském přestupku. Jazykovým a logickým výkladem lze dospět k závěru, že stavění promlčecí lhůty pro uložení kázeňského trestu, pokud se o skutku vedlo trestní řízení, se vztahuje jen na jednání, které má znaky přestupku podle přestupkového zákona. Tento úsudek podporuje i dikce ustanovení § 186 odst. 1 služebního zákona, které při stanovení formy řízení před služebním funkcionářem činí výlučně odkaz právě na zákon o přestupcích, i když podle Žďárského¹⁴⁵ by se tento odkaz dal více očekávat v obecné části služebního zákona v souvislosti negativním vymezením kázeňského přestupku.

Na problematiku stavění lhůty v řízení o uložení kázeňského trestu se „jaksi zapomnělo“, neboť část věty druhé za středníkem § 186 odst. 9 služebního zákona (*„do běhu této lhůty se nezapočítává doba, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní*

¹⁴⁵ ŽĎÁRSKÝ, Z. Malá poznámka k promlčení kázeňského přestupku. *Státní zastupitelství*, 2008, č. 10, s. 25.

řízení“) nebyla v původním znění zákona vůbec, a byla tak vložena s účinností od 1. ledna 2007 (mj. datum konečné účinnosti samotného služebního zákona) zákonem č. 530/2005 Sb., přičemž předchozí část tohoto odstavce nebyla touto novelou, stejně jako předchozími novelizacemi služebního zákona změněna.

Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 530/2005 Sb. uvádí, že návrh řeší otázku stavění lhůt obdobně, jako je tomu v případě § 2 přestupkového zákona ve znění jeho novely přijaté po vyhlášení služebního zákona ve Sbírce zákonů (jedná se o novelu přestupkového zákona provedenou s účinností od 1. dubna 2002 zákonem č. 62/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů). Stavění lhůty k uložení kázeňského trestu za jednání, které má znaky přestupku, má zamezit propadnutí lhůty v případech, kdy se jednání příslušníka řeší nejprve jako podezření z trestného činu.¹⁴⁶ Zákonodárce tak narovnal právní úpravu stavění promlčecí doby u přestupků v přestupkovém zákoně a u jiného jednání, které má znaky přestupku podle služebního zákona.

Touto neúplnou novelizací vzniklo legislativní vakuum, které nelze vyplnit ani analogií. Byla by to totiž analogie v neprospěch pachatele, která je v soudním i správním trestání obecně zakázána. Nelze totiž potrestat příslušníka, který sice porušil služební povinnost, ale jeho jednání bylo zpočátku kvalifikováno jako důvodné podezření ze spáchání trestného činu, věc převzal státní zástupce, byly prováděny úkony vyšetřování, na základě jejichž výsledků bylo trestní řízení ukončeno, jenže uběhla propadlá lhůta (viz § 209 služebního zákona – zánik práva). Podle znalosti služebního zákona státní zástupce buď věc rovnou zastaví (§ 172 odst. 1 písm. f) trestního řádu)¹⁴⁷ anebo věc postoupí služebnímu funkcionáři ke kázeňskému řízení (§ 171 odst. 1

¹⁴⁶ ŽDÁRSKÝ, Z. Malá poznámka k promlčení kázeňského přestupku. *Státní zastupitelství*, 2008, č. 10, s. 26.

¹⁴⁷ Státní zástupce zastaví trestní stíhání, zanikla-li trestnost činu.

trestního řádu)¹⁴⁸. Tomu nezbývá než zahájit řízení o kázeňském přestupku podle § 178 odst. 2 písm. b) služebního zákona a zároveň také řízení zastavit podle § 188 písm. d) služebního zákona.

Služební funkcionář v rámci své pozice se nachází v neřešitelné situaci. Na jedné straně mu zákon ukládá povinnost konat a zároveň tentýž zákon mu to znemožňuje. Zákonodárce svou nedůsledností, pokud jde o okolnosti běhu, resp. stavění promlčení doby „zcela zásadním způsobem zvýhodňuje příslušníky bezpečnostních sborů, kteří se dopustili kázeňského přestupku, před těmi jejich kolegy, kteří se dopustili jednání zakládajícího znaky přestupku dle přestupkového zákona. V neposlední řadě pak zvýhodňuje příslušníky bezpečnostních sborů v případě jejich postihu za kázeňský přestupek, oproti „řadovým“ občanům, kteří se dopustili přestupku podle přestupkového zákona.“¹⁴⁹

¹⁴⁸ Státní zástupce postoupí věc jinému orgánu, jestliže výsledky přípravného řízení ukazují, že nejde o trestný čin, že však jde o skutek, který by mohl být jiným příslušným orgánem posouzen jako přestupek, jiný správní delikt nebo kárné provinění.

¹⁴⁹ ŽDÁRSKÝ, Z. Malá poznámka k promlčení kázeňského přestupku. *Státní zastupitelství*, 2008, č. 10, s. 26.

7 Jednání, které má znaky přestupku

Ustanovení § 10 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona stanoví, že *podle zvláštních předpisů se projedná jednání mající znaky přestupku osoby podléhající vojenské kázeňské pravomoci¹⁵⁰ a příslušníka bezpečnostního sboru*. Tímto zvláštním předpisem je v případě příslušníka bezpečnostního sboru ne jinak než služební zákon. Jedná se o procesní vynětí z pravomoci věcně příslušných správních orgánů podle § 52 přestupkového zákona. Mates¹⁵¹ k tomu uvádí, že se jedná o speciální případ částečné hmotněprávní exempce.

Pokud taková osoba přestane být speciálním subjektem, její jednání se projedná jako přestupek. Stejně tak, jestliže se protiprávního jednání, jež je přestupkem, dopustila osoba ještě předtím, než se stala příslušníkem bezpečnostního sboru, jednání se projedná podle obecných předpisů. Procesní exempci zakotvil přestupkový zákon hned od počátku své platnosti¹⁵².

Služební zákon toto jiné jednání zmiňuje jednak v ustanovení § 51 o kázeňském trestu a jednak v části dvanácté služebního zákona – Řízení ve věcech služebního poměru, hlavě IV - Řízení o kázeňském přestupku a o jednání, které má znaky přestupku.

Ustanovení § 189 služebního zákona stanoví zvláštní postup při projednávání jednání, které má znaky přestupku. Odstavec 1 odkazuje na přestupkový zákon, jde-li

- *rozhodování, zda má jednání příslušníka všechny znaky potřebné k určení viny,*
- *rozhodování o propadnutí věci, zákazu činnosti a upuštění od výkonu jeho zbytku,*

¹⁵⁰ Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵¹ MATES, P. Přestupky. In MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 66.

¹⁵² Tehdy byl tím zvláštním předpisem zákon č. 100/1970 Sb., o služebním poměru příslušníků Sboru národní bezpečnosti, ve znění pozdějších předpisů.

- *ukládání ochranného opatření zabrání věci,*
- *posuzování, zda byla zmeškána lhůta k podání podnětu,*
- *společné řízení,*
- *odložení věci, nebo*
- *zastavení řízení.*

Služební funkcionář¹⁵³ proto musí v řízení o uložení kázeňského trestu zjistit, zda je naplněna skutková podstata jiného jednání, které má znaky přestupku, neboť se „de facto“ o přestupek jedná, např. o dopravní přestupek. Toto jiné jednání, které má znaky přestupku, je svébytným druhem veřejného správního disciplinárního deliktu a není jej možno zaměňovat se samotným kázeňským přestupkem, jak to činí např. Mates,¹⁵⁴ když uvádí (cituji): „Jednání osob podléhajících vojenské kázeňské pravomoci, jednání příslušníků bezpečnostních sborů,...mající znaky přestupků, se projednává podle zvláštních předpisů. Tato jednání budou tedy posuzována jako kázeňský přestupek policisty, kázeňský přestupek příslušníka Bezpečnostní informační služby...“.

K tomu dodávám, že kázeňský přestupek v režimu služebního zákona je pouze jeden, a to kázeňský přestupek příslušníka bezpečnostního sboru.

¹⁵³ Pravomoc jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru upravuje § 2 služebního zákona. Na největší skupinu příslušníků dopadů pravomoc služebního funkcionáře podle odstavce 1. „Ve věcech služebního poměru příslušníků jedná a rozhoduje jménem státu ředitel bezpečnostního sboru, není-li dále stanoveno jinak. V rozsahu jím stanoveném jedná a rozhoduje též vedoucí organizační části bezpečnostního sboru.“

¹⁵⁴ MATES, P. Přestupky. In MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 65.

8 Kázeňský trest

Jen zákon stanoví, které jednání je trestním činem a jaký trest, jakož i jaké jiné újmy na právech nebo majetku lze za jeho spáchání uložit. Tímto 39. článkem Listina stanovila základní premisu pro trestní a správní trestání v demokratickém právním státě vůbec – *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege* (žádný delikt bez zákona, žádný trest bez zákona).

Služební zákon v § 51 odst. 1 taxativně vyjmenovává sedm druhů kázeňských trestů se zákonnou formulací „*příslušníkovi se ukládá kázeňský trest*

- a) *písemné napomenutí,*
- b) *snížení základního tarifu až o 25 % na dobu nejvýše 3 měsíců,*
- c) *odnětí služební medaile,*
- d) *odnětí služební hodnosti,*
- e) *pokuta,*
- f) *propadnutí věci, nebo*
- g) *zákaz činnosti.*“

První čtyři kázeňské tresty, pod písmeny a) až d) (písemné napomenutí, snížení základního tarifu, odnětí služební medaile a odnětí služební hodnosti) lze uložit za kázeňský přestupek, tedy za porušení služební disciplíny, zatímco zbývající tři kázeňské tresty pod písmeny e), f) a g) (pokuta, propadnutí věci a zákaz činnosti) lze podle § 51 odst. 2 služebního zákona uložit pouze za jednání, které má znaky přestupku podle přestupkového zákona.

Zákonodárce sice výslovně neoznačil, který kázeňský trest je nejmírnější a který nejpřísnější, ale jisté rozdělení a hierarchii lze určit. Logickým výkladem od menšího k většímu (*argumentum a minore ad maius*) lze dospět, že za porušení služební disciplíny je možno uložit první, tedy nejmírnější sankci – písemné napomenutí, až poslední sankci, tedy nejpřísnější trest odnětí služební

hodnosti, jehož pravomocné uložení je zákonným důvodem pro zahájení řízení o propuštění služebního poměru, čímž končí nedobrovolně služební poměr daného příslušníka.

Nejmírnější **kázeňský trest písemné napomenutí** má svůj předobraz v § 33 písm. a) předchozího služebního zákona, který tento druh sankce nazýval „písemná důtka“. Písemné napomenutí lze uložit jednak jako sankci za kázeňský přestupek a jednak také za jiné jednání, které má znaky přestupku. Služební zákon v § 51 odst. 2 stanoví, že kázeňský trest pokuta, propadnutí věci a zákaz činnosti lze uložit společně, popřípadě společně s kázeňskými tresty písemné napomenutí a odnětí služební medaile.

Písemné napomenutí lze tedy uložit i za jiné jednání, které má znaky přestupku, ovšem nikoli samostatně, ale vedle kázeňského trestu nebo trestů určených (uložitelných) jen za jiné jednání, které má znaky přestupku.

Paletu možných sankcí, ve srovnání s předchozím služebním zákonem, rozšiřuje **kázeňský trest odnětí služební medaile**. Předchozí služební zákon takový trest neumožňoval uložit, neboť takový trest vůbec neexistoval. Předpokladem udělení takového trestu ovšem je, že jmenovaný příslušník je nositelem služební medaile, a protože udělení služební medaile je podle § 49 odst. 2 písm. c) služebního zákona kázeňskou odměnou, není tedy na ní nárok, na rozdíl od služebního příjmu.

Vzhledem k tomu, že se služební medaile uděluje za projevení osobní statečnosti, za splnění zvlášť významného služebního úkolu či za účelem ocenění příkladného plnění služebních povinností, její odebrání musí působit na takto potrestaného příslušníka zvlášť dehonestujícím způsobem. Kázeňským nástrojem morálního potrestání podle předchozího služebního zákona byl kázeňský trest snížení hodnosti o jeden

stupeň až na dobu jednoho roku¹⁵⁵. Tento trest avšak zasahoval zároveň do majetkové sféry potrestaného příslušníka¹⁵⁶.

Současný služební zákon takový kázeňský trest neupravuje, neboť došlo k zásadní změně pojetí hodnosti jako takové, k úplně nové koncepci hodnosti s tím, že hodnost dosažená příslušníkem podle předchozího služebního zákona zaniká v souladu s § 218 odst. 1 služebního zákona dnem, který předchází dni nabytí účinnosti služebního zákona. Dnem nabytí účinnosti služebního zákona má příslušník nárok na užívání hodnostního označení podle § 8 odst. 1 služebního zákona. Služebním zákonem byl zrušen systém hodností, který vycházel z hodností vojenských.

Služební zákon přinesl nový pojem „hodnostní označení“, jehož účelem je vyjádřit dosaženou služební hodnost ve spojení se zastáváním určitého služebního místa a zdůraznit vazbu na náplň služební činnosti, tj. zohlednit náročnost výkonu práce příslušníka bezpečnostního sboru. Tedy hodnostní označení odráží aktuálně zastávané služební místo (aktuálně vykonávanou služební činnost). Přináší tak nové chápání hodnosti, resp. hodnostního označení ve srovnání s doposud tradičním modelem. Zvýšení či snížení služební hodnosti, resp. hodnostního označení tak odráží pohyb příslušníka v organizační struktuře bezpečnostního sboru (změnu vykonávané služební činnosti).¹⁵⁷

Na tuto změnu spočívající v upuštění od dosavadního významu pojmu hodnost příslušníků bezpečnostních sborů, které vycházely z hodností vojenských, reagoval i předchozí trestní zákon a trest ztráty vojenské hodnosti z uvedených důvodů již nelze příslušníkům bezpečnostních sborů uložit.

¹⁵⁵ § 33 písm. c) předchozího služebního zákona.

¹⁵⁶ Součástí služebního příjmu byl také hodnostní příplatek podle § 9 zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a některých dalších organizacích a orgánech, ve znění do 31. 12. 2006.

¹⁵⁷ Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 12. 2009 sp. zn. 4 Ads 34/2009 – 63. Stěžovatel v kasační stížnosti považoval svou „degradaci“ z hodností majora podle předchozího služebního zákona na podporučíka podle hodnostního označení služebního zákona za protiústavní. Kasační stížnost byla zamítnuta.

Charakteristiky výkonu služby (tarifních tříd) jsou uvedeny v příloze služebního zákona. Každé služební hodnosti odpovídá stanovená tarifní třída. Ta je směrodatná pro stanovení základního tarifu, který rozhodujícím způsobem určuje výši služebního příjmu příslušníka. Stanovení hierarchie služebních hodností je základem pro fungování kariérního způsobu obsazování služebních míst, neboť pro každou služební hodnost je stanoven minimální stupeň vzdělání.

Vzhledem k tomu, že předchozí služební zákon měl jako jednu z kázeňských odměn mimořádné povýšení nebo jmenování do důstojnické hodnosti¹⁵⁸, proto také vojenskému pojetí hodnosti odpovídalo její snížení jako sankce. Jen pro úplnost - tento kázeňský trest nebylo možné uložit tomu, kdo byl jmenován do nejnižší hodnosti dané kategorie¹⁵⁹, tedy rotnému z praporčických hodností, podporučíku z důstojnických hodností a generálmajoru z generálských hodností.

Pro další porovnání, služební zákon je přísnější v tom, že odnětí služební medaile je trvale působícím kázeňským trestem, alespoň z pohledu konkrétní odňaté služební medaile, zatímco snížení hodnosti bylo časově určenou sankcí. Ještě podstatnější bylo oprávnění služebního funkcionáře, který tento trest uložil, rozhodnout o upuštění od výkonu zbytku tohoto trestu, nejdříve však po uplynutí poloviny uloženého trestu¹⁶⁰.

Kázeňský trest odnětí služební medaile je jediným druhem kázeňského trestu, kde musí být příslušník nejprve odměněn, aby mohl být následně potrestán. Logickým výkladem důkazem z opaku (*argumentum a contrario*) lze jednoduše učinit závěr, že všechny ostatní druhy kázeňských trestů jsou uložitelné kterémukoliv neodměněnému příslušníku.

¹⁵⁸ § 31 písm. c) předchozího služebního zákona. Kromě toho ministr mohl podle § 12 předchozího služebního zákona povýšit nebo jmenovat do důstojnické hodnosti in memoriam policistu, který zahynul pro plnění služebních povinností.

¹⁵⁹ § 34 odst. 2 předchozího služebního zákona.

¹⁶⁰ § 34 odst. 6 předchozího služebního zákona.

Kázeňský trest snížení základního tarifu až o 25 % na dobu nejvýše 3 měsíců měl svého předchůdce v podobě „snížení funkčního platu až o 15 % na dobu nejvýše tří měsíců“ podle § 33 písm. b) předchozího služebního zákona. Jedná se o kázeňský trest, který jednoznačně zasahuje do majetkové sféry potrestaného příslušníka, a oproti předchozí právní úpravě se jedná o nezpochybnitelné zpřísnění.

Služební funkcionář může velmi široce „odstupňovat“ snížení základního tarifu, pokud už se rozhodne uložit tento druh kázeňského trestu. V rámci výměry trestu co do délky a výši procent může např. uložit snížení základního tarifu o 24 % na dobu pouze jednoho měsíce anebo taktéž snížení základního tarifu o 8 % na dobu 3 měsíců.

Bylo by mylné se domnívat, že příslušníkovi se „procenta“¹⁶¹ srazí z celého služebního příjmu. Zákon proto jasně uvádí, že se jedná o snížení základního tarifu, což je základní složka služebního příjmu¹⁶², jež je podle § 114 odst. 1 služebního zákona měsíčně poskytovanou složkou služebního příjmu, která je stanovena v měsíčních částkách za stanovenou dobu služby. Příslušník má nárok na základní tarif, který je stanoven pro tarifní třídu stanovenou pro služební místo a služební hodnost, do níž je jmenován, a pro tarifní stupeň, do kterého je zařazen.

Na rozdíl od kázeňských trestů písemné napomenutí a odnětí služební medaile, kázeňský trest snížení základního tarifu nelze uložit za jednání, které má znaky přestupku, vedle (možno i společně) uložených kázeňských trestů pokuta, propadnutí věci nebo zákaz činnosti.

¹⁶¹ Jedná se o slangový výraz pro kázeňský trest snížení základního tarifu, známý je i další slangový výraz - „sporožiro“.

¹⁶² § 113 písm. a) služebního zákona.

8.1 Kázeňský trest za jiné jednání, které má znaky přestupku

Oproti předchozímu služebnímu zákonu zákonodárce v paletě možných kázeňských trestů doslovně ponechal pouze kázeňský trest zákaz činnosti a propadnutí věci. To souvisí s tím, že tyto sankce vychází z přestupkového zákona a jsou ukládány výlučně za jednání, které má znaky přestupku.

Za jednání, které má znaky přestupku, se ukládá, kromě výše uvedených, ještě **kázeňský trest pokuta**. Služební zákon ještě k tomu v § 51 odst. 3 kogentně určil, že pokuta se ukládá příslušníkovi ve výši, kterou pro přestupek stanoví zvláštní právní předpis.

Zásadní změnou je, že předchozí služební zákon pokutu vůbec neupravoval. Pokud příslušník spáchal např. pouze dopravní přestupek nebo k tomu ještě zavinil dopravní nehodu, což jsou vůbec nejčastější důvody pro uložení kázeňského trestu za jednání, které má znaky přestupku, služební funkcionář musel uložit trest snížení funkčního platu až o 15 % na dobu nejvýše tří měsíců.¹⁶³ To ovšem pouze tehdy, pokud chtěl zasáhnout majetkovou sféru provinilého příslušníka. Zákon ho omezoval pouze v tom, že stanovil jakousi horní hranici trestu. Ustanovení § 39 odst. 2 předchozího služebního zákona to formulovalo tak, že úhrnná výše kázeňského trestu snížení funkčního platu nesmí překročit horní hranici pokuty, která je za toto jednání stanovena zvláštním zákonem.

Předchozí služební zákon umožňoval v praxi natolik volné správní uvážení služebnímu funkcionáři, že pokud horní hranice pokuty odpovídala např. snížení funkčního platu o 15 % po dobu dvou měsíců, potrestanému příslušníku bylo možno uložit kázeňský trest třeba jen snížení funkčního platu o 5 % po dobu jednoho

¹⁶³ § 33 písm. b) předchozího služebního zákona.

měsíce, i když vzhledem k závažnosti konkrétního jednání, které má znaky přestupku, by odpovídalo potrestání přísnější. Rovněž mu zákon umožňoval uložit i ten nejmírnější kázeňský trest – písemnou důtku.

Naproti tomu platný služební zákon postavil najisto rozpětí peněžní sankce, neboť pokuta se ukládá příslušníkovi ve výši, kterou pro přestupek stanoví zvláštní právní předpis. Tím služební zákon dostal základní zásadě činnosti správních orgánů – zásadě legitimního očekávání¹⁶⁴. Je-li tedy ukládána pokuta, služební zákon garantuje rovné postavení nejen mezi běžnými občany, na které se nevztahuje výjimka z osobní působnosti § 10 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona, ale i mezi příslušníky bezpečnostních sborů navzájem.

I když už chtěl služební funkcionář, i za platnosti předchozího služebního zákona, rovnost před zákonem dodržet, a uložil snížení funkčního platu v procentuální výši, která odpovídala zákonné výši pokuty, nebylo to totéž. Podstatný rozdíl mezi kázeňským trestem pokuta a kázeňským trestem snížení základního tarifu (dříve funkčního platu, podstata je stejná) je jistý komfort pro potrestaného příslušníka i to, že pokuta „vyjde draž“.

Zatímco u pokuty se ukládá povinnost pokutu zaplatit, a příslušník ji musí aktivně zaplatit nebo alespoň požádat o provedení srážky¹⁶⁵ ze služebního příjmu, u snížení základního tarifu se příslušníku pouze oznamuje, že mu bude snížen služební příjem v konkrétní výši¹⁶⁶. Příslušník je v pasivní roli, navíc v důsledku zmenšení služebního příjmu se sníží i daň z příjmů fyzických osob, pojistné na sociální zabezpečení, příspěvek na

¹⁶⁴ Podle § 2 odst. 4 správního řádu správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.

¹⁶⁵ § 130 služebního zákona.

¹⁶⁶ Podle § 130 odst. 1 písm. h) služebního zákona bezpečnostní sbor srazí příslušníku ze služebního příjmu částku, o kterou mu byl snížen základní tarif v důsledku uložení kázeňského trestu.

státní politiku zaměstnanosti a pojistné na všeobecné zdravotní pojištění.

Výhodnější než pokuta je snížení základního tarifu hlavně pro příslušníka, jehož služební poměr skončí a který má zároveň nárok na výsluhové nároky (odchodné anebo odchodné i výsluhový příspěvek). Podle § 166 odst. 3 služebního zákona při stanovení výsluhových nároků se totiž nepřihlíží ke snížení služebního příjmu v důsledku zproštění výkonu služby a uložení kázeňského trestu snížení základního tarifu.

Komplikací uplatňování rovného přístupu je v tom, že služební zákon nestanoví povinnost služebnímu funkcionáři uložit kázeňský trest pokuta v případech, kdy se příslušník dopustí jednání, které má znaky přestupku, i když přestupkový zákon za toto jednání prikazuje pokutu uložit.

Předchozí služební zákon tedy stanovil jen horní hranici trestu snížení funkčního platu, jinak co do výběru druhu sankce služebního funkcionáře jinak nezavazoval. Platný služební zákon omezuje služebního funkcionáře v tom, že když už si vybere kázeňský trest pokuta, ale vybrat nemusí, musí pokutu uložit ve výši stanovené zvláštním předpisem. To je jediný rozdíl mezi předchozím a současným služebním zákonem z pohledu peněžitého kázeňského trestu.

Podle § 189 odst. 1 písm. b) služebního zákona se při projednávání jednání, které má znaky přestupku, postupuje podle přestupkového zákona, jde-li o rozhodování o propadnutí věci, zákazu činnosti a upuštění od výkonu jeho zbytku.

Konkrétně v případě **kázeňského trestu propadnutí věci** služební zákon odkazuje na ustanovení § 15 přestupkového zákona. Propadnutí věci lze uložit, jestliže věc náleží pachateli a věc byla ke spáchání přestupku užita nebo určena, anebo věc byla přestupkem získána nebo byla nabyta za věc přestupkem získanou. Podle odstavce 2 propadnutí věci ale nelze uložit, je-li hodnota

věci v nápadném nepoměru k povaze přestupku. Vlastníkem propadlé věci se stává stát.

Smyslem této sankce je především zabránit pachateli přestupku v dalším protiprávním jednání (v jeho opakování) a také mu odejmout prospěch, který přestupkem získal.¹⁶⁷

Z praxe aplikování této sankce, respektive jejího neukládání lze soudit, že tento kázeňský trest je pro bezpečnostní sbor příliš komplikovaný a zatěžující. Pokud jde o naplnění zákonných podmínek pro jeho uložení, je vlastně těžko uložitelný pro příslušníka toho kterého bezpečnostního sboru. Příslušníci se nejčastěji dopouští jednání, které má znaky přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, kdy za prvé prostředkem páčání je nejčastěji osobní automobil, tedy věc v nápadném nepoměru k povaze přestupku, a za druhé věc musí být ve výlučném vlastnictví pachatele, což vylučuje např. společné jmění manželů či vozidlo v majetku leasingové společnosti¹⁶⁸.

Jinak je tomu z pohledu četnosti **ukládání kázeňského trestu zákaz činnosti**. Služební zákon odkazuje konkrétně na ustanovení § 14 přestupkového zákona. Zákaz činnosti lze uložit jen za přestupky uvedené ve zvláštní části přestupkového zákona nebo uvedené v jiném zákoně a na dobu tam stanovenou, nejdéle na 2 roky, a jde-li o činnost, kterou pachatel (příslušník) vykonává v pracovním nebo jiném obdobném poměru, nebo k níž je třeba povolení nebo souhlasu státního orgánu, a spáchal-li pachatel jednání, které má znaky přestupku, touto činností nebo v souvislosti s ní.

¹⁶⁷ KUČEROVÁ, H.; HORZINKOVÁ, E. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2009, s. 66.

¹⁶⁸ K tomuto problému např. Řeháček udává, že „...vzhledem ke skutečnosti, že propadnutí věci za přestupek nelze uložit, jestliže hodnota věci je v nápadném nepoměru k povaze přestupku, bylo by možné očekávat ukládání propadnutí anebo zabránění vozidel pouze malé hodnoty, jejichž prodejní cena by byla za současné situace na trhu zcela minimální.“ (In ŘEHÁČEK, J. K možnostem využití prostředků trestního práva při postihu kriminality v silniční dopravě. *Trestněprávní revue*, 2009, č. 6, s. 178.)

Podle § 14 odst. 2 přestupkového zákona do doby zákazu činnosti se započítává doba, po kterou pachatel na základě opatření správního orgánu učiněného v souvislosti s projednávaným přestupkem nesměl již tuto činnost vykonávat. Stejně jako propadnutí věci je zákaz činnosti sankcí, která plní hlavně výchovnou a preventivní funkci, má zabránit dalšímu protiprávnímu jednání. Podle Kučerové¹⁶⁹ tato sankce pachateli způsobuje svými důsledky také majetkovou újmu; uvedená sankce se zpravidla ukládá kumulativně s pokutou.

O tom, že její uložení zasahuje významně do práv fyzické osoby, že má vliv na možnost vykonávat určitou činnost či povolání, že se dotýká způsobu života, dokazuje např. rozsudek¹⁷⁰ Nejvyššího správního soudu, kterým se bývalý příslušník Policie České republiky domáhal zrušení kázeňského trestu za jednání, které má znaky přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, za něž mu byla uložena v daném případě nejnižší možná sankce¹⁷¹ - pokuta 25 tisíc Kč a zákaz činnosti řízení motorových vozidel na 1 rok.

Tento rozsudek je živým důkazem ustanovení § 189 odst. 4 služebního zákona – *„kázeňský trest zákaz činnosti se vykoná i tehdy, jestliže příslušníkovi, kterému byl uložen, skončil služební poměr.“*

Podle § 14 odst. 3 přestupkového zákona od výkonu zbytku zákazu činnosti lze po uplynutí poloviny doby výkonu této sankce upustit, jestliže pachatel (*příslušník*) přestupku (*jednání, které má*

¹⁶⁹ KUČEROVÁ, H.; HORZINKOVÁ, E. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2009, s. 62, 63.

¹⁷⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR sp. zn. 3 Ads 56/2009 – 59 ze dne 12. 8. 2009.

¹⁷¹ K nepřiměřenosti trestnosti mimo jiné přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle § 22 odst. 1 písm. h) přestupkového zákona (přestupku se dopustí ten, kdo porušením zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu) způsobí dopravní nehodu, při které je jinému ublíženo na zdraví). Podle § 22 odst. 4 přestupkového zákona se uloží za takové jednání pokuta od 25 000 Kč do 50 000 Kč a zákaz činnosti od 1 roku do 2 let. (In VONDRUŠKA, F. Ke vztahu správních a trestních sankcí. *Státní zastupitelství*, 2007, č. 7 – 8, str. 12 – 17.)

znaky přestupku) způsobem svého života prokázal, že její další výkon není potřebný.

Z jazykové dikce zákona vyplývá, že na **upuštění od výkonu zbytku zákazu činnosti** není právní nárok. To potvrzuje ustanovení § 92 přestupkového zákona s tím, že podle odstavce 1 o upuštění od výkonu zbytku zákazu činnosti rozhoduje na návrh osoby, jíž byla tato sankce uložena, správní orgán, který přestupek projednal v prvním stupni. Podle odstavce 2 se proti rozhodnutí o návrhu nelze odvolat a návrh nelze podat opětovně.

Podle § 51 odst. 2 služebního zákona kázeňský trest pokuta, propadnutí věci a zákaz činnosti lze uložit společně, popřípadě společně s kázeňskými tresty písemné napomenutí a odnětí služební medaile.

Je tomu tak proto, že spácháním i některého jednání, které má znaky přestupku, lze ohrozit či porušit služební kázeň, tedy objekt kázeňského přestupku. Jde zejména o základní povinnost příslušníka podle § 45 odst. 1 písm. i) služebního zákona chovat se a jednat i v době mimo službu tak, aby svým jednáním neohrozil dobrou pověst bezpečnostního sboru.

8.2 Stručný přehled řízení o uložení kázeňského trestu za kázeňský přestupek

Řízení o uložení kázeňského přestupku je obecně upraveno částí dvanáctou služebního zákona s názvem *„Řízení ve věcech služebního poměru“*, přičemž řízení o uložení kázeňského přestupku je ještě speciálně modifikováno hlavou IV s názvem *„Řízení o kázeňském přestupku a o jednání, které má znaky přestupku“*.

Samotnému ukládání kázeňského trestu je „věnováno“ pouze ustanovení § 186 služebního zákona. Řízení o kázeňském přestupku vede služební funkcionář ústně a o ústním jednání a o důležitých úkonech v řízení vyhotovuje písemný záznam. Řízení o kázeňském přestupku a o jednání, které má znaky přestupku, nelze vést společně. Příslušníkovi musí být před uložení kázeňského trestu dána možnost vyjádřit se k věci, navrhnout důkazy a hájit se. Služební funkcionář musí vyslechnout také osobu, která podala podnět k zahájení věci.

V odstavci třetím je zakotvena zásada presumpce nevin¹⁷² tak, že *„na příslušníka, o jehož kázeňském přestupku nebo jednání, které má znaky přestupku, se vede řízení, se do doby, než je o jeho vině pravomocně rozhodnuto, hledí, jako by byl nevinn“*.

Na rozdíl od předchozího služebního zákona, presumpce nevin¹⁷³ je tedy výslovně služebním zákonem stanovena. Tvůrce služebního zákona k tomu vedla zřejmě neblahá zkušenost o jejím porušování. Tomek¹⁷³ k tomu výslovně uvádí, že *„zásada presumpce nevin byla v praxi služebních funkcionářů opomíjena.“* Ještě důležitější je obsah této zásady. Totiž, že *„neprokázaná vina má stejnou váhu jako prokázaná nevina, obviněný není povinen*

¹⁷² Ústavněprávní zásada zakotvená pro trestní řízení v čl. 40 odst. 2 Listiny. Každý, proti němuž je vedeno trestní řízení, je považován za nevinného, pokud pravomocným odsuzujícím rozsudkem soudu nebyla jeho vina prokázána.

¹⁷³ TOMEK, P. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem k 1. 1. 2007*. Olomouc: Anag, 2007, s. 324.

prokazovat svoji nevinu, důkazní břemeno leží na správním orgánu“¹⁷⁴.

Za více kázeňských přestupků téhož příslušníka projednaných ve společném řízení uloží služební funkcionář kázeňský trest podle nejzávažnějšího kázeňského trestu. Jedná se tak o úhrnnou sankci, při které se uplatňuje zásada absorpční.

„Při určení druhu kázeňského trestu se přihlédne k závažnosti kázeňského přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání, k významu a rozsahu jeho následků, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, pohnutkám, dosavadnímu přístupu příslušníka k plnění služebních povinností a k tomu, zda již byl kázeňsky trestán. Jestliže se ve společném řízení projednává více kázeňských přestupků téhož příslušníka, přihlédne se při ukládání druhu kázeňského trestu též k této skutečnosti.“

Služební zákon takto v odstavci šestém stanovil, k jakému hledisku se při uložení kázeňského trestu přihlédnout musí – k závažnosti kázeňského přestupku a k množství projednávaných kázeňských přestupků v jednom řízení. Demonstrativním výčtem (použitím výrazu „zejména“) pak zákonodárce uvedl, podle čeho lze na závažnost kázeňského přestupku usuzovat. Kromě toho jsou uvedena ještě dvě kritéria týkající se samotného příslušníka bez ohledu na spáchaný skutek.

Neobsahuje-li zákon taxativní výčet hledisek, ke kterým je správní orgán při stanovení výše pokuty povinen přihlédnout, nýbrž pouze výčet příkladný, kdy z možných a v úvahu přicházejících hledisek zmiňuje alespoň některá, pak takováto právní úprava váže správní orgán (tedy služebního funkcionáře) v tom směru, že právě těmito zákonnými hledisky se musí zabývat vždy, avšak nikoli pouze jimi, když vedle toho správnímu orgánu ponechává na

¹⁷⁴ KUČEROVÁ, H.; HORZINKOVÁ, E. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2009, s. 292.

úvaze, zda přihlédne ještě k hlediskům přímo neuvedeným, leč pro projednávaný případ významný.¹⁷⁵

Služební zákon v § 186 odst. 8 umožňuje ještě tzv. institut upuštění od potrestání, tj. od uložení kázeňského trestu lze v rozhodnutí o kázeňském přestupku upustit, jestliže k nápravě příslušníka postačí samotné projednání kázeňského přestupku. Služební zákon tedy stanoví dvě podmínky – samotné projednání postačí k nápravě příslušníka a hlavně se musí jednat o kázeňský přestupek, nikoli o jednání, které má znaky přestupku.

Předchozí služební zákon upravoval v § 34 odst. 1 institut vytknutí, tedy postačí-li k nápravě policisty a k obnovení služební kázně vytknutí méně závažného jednání, které má znaky kázeňského přestupku nebo přestupku, kázeňský trest se neuloží.

Oproti předchozímu služebnímu zákonu pouhé vytknutí za porušení služební povinnosti není možné, neboť služební zákon takovou možnost vůbec neupravuje. Pokud služební funkcionář usoudí, že narušení služební kázně je v malém měřítku (např. pozdní neopakující se nástup k výkonu služby), slovy vědy o správním právu tedy skutek nenaplnuje materiální stránku kázeňského přestupku (nebezpečnost činu pro bezpečnostní sbor), věc vyřídí jen v rámci služebního hodnocení¹⁷⁶.

Na závěr ustanovení o ukládání kázeňských trestů jsou stanoveny ještě lhůty pro uložení kázeňského trestu (viz 6. kapitola Zánik odpovědnosti za kázeňský přestupek) a v desátém odstavci to, že kázeňský trest nelze uložit příslušníkovi, který již byl za týž skutek pravomocně odsouzen.

Oproti předchozímu služebnímu zákonu je výrazně oslabeno postavení příslušníka v kázeňském řízení, neboť v novém služebním zákoně byl „vypuštěn“ institut zahlazení kázeňského

¹⁷⁵ ONDREJOVÁ, D. Limity diskrečního oprávnění v otázkách správního trestání správními orgány a meze správního přezkumu. *Právní rozhledy*, 2009, č. 10, s. 359 – 360.

¹⁷⁶ Podle § 203 odst. 1 služebního zákona služební hodnocení příslušníka obsahuje posouzení jeho odbornosti, kvality plnění služebních povinností a úrovně teoretických znalostí včetně jejich aplikace při výkonu služby. Služební hodnocení obsahuje i úkoly pro další odborný rozvoj příslušníka.

trestu, kdy se poté příslušník posuzoval, jako by mu kázeňský trest nebyl uložen.

¹⁷⁷ V tomto případě je právní úprava kázeňského práva ve služebním zákoně zbytečně přísná, neboť tím, že se při určení druhu kázeňského trestu přihlédne k tomu, zda již byl příslušník kázeňsky trestán, vlastně znamená přihlížet ke všem kázeňským trestům uloženým od účinnosti služebního zákona. Pro nastoupivšího příslušníka od 1. ledna 2007 to znamená ad absurdum přihlížet ke všem kázeňským trestům od vzniku jeho služebního poměru.

Přitom institut zahlazení kázeňského trestu a přihlédnutí při ukládání „nového“ kázeňského trestu pouze k nezahlazeným kázeňským trestům má stále platná právní úprava § 54 a § 58 odst. 1 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání.¹⁷⁸ Mimo jiné absence institutu zahlazování kázeňských trestů tak znevýhodňuje příslušníky bezpečnostních sborů oproti vojákům z povolání, kteří jsou taktéž ve služebním poměru.

Zastánci politiky nezahlazovat kázeňské tresty by mohli namítnout, že kázeňský trest odnětí služební hodnosti lze také uložit za opakované spáchání kázeňského přestupku se škodlivým následkem, jestliže předcházející uložení kázeňských trestů

¹⁷⁷ Nedopustil-li se policista během jednoho roku od pravomocného uložení kázeňského trestu dalšího kázeňského přestupku, kázeňský trest se zahlazuje a policista se posuzuje, jako by mu kázeňský trest nebyl uložen. Jestliže kázeňský trest zákaz činnosti neskončil v této době, zahlazuje se jeho vykonáním (§ 38 odst. 1 předchozího služebního zákona).

Služební funkcionář může i před uplynutím doby uvedené v odstavci 1 rozhodnout o zahlazení kázeňského trestu, jestliže policista výkonem služby a chováním prokázal, že si toho zasluhuje a jestliže byl kázeňský trest vykonán, bylo upuštěno od výkonu jeho zbytku nebo byl prominut. (§ 38 odst. 2 předchozího služebního zákona).

¹⁷⁸ Podle § 54 zákona č. 221/1999 Sb. při rozhodování o uložení kázeňského trestu se přihlíží k povaze protiprávního jednání, k okolnostem, za kterých k němu došlo, k jeho následkům, míře zavinění, k dosavadnímu plnění služebních povinností a k druhu a množství dosud nezahlazených kázeňských trestů.

Nedopustil-li se voják během 1 roku od pravomocného uložení kázeňského trestu dalšího kázeňského přestupku, kázeňský trest se zhladí vypuštěním z evidence a voják se posuzuje, jako by mu kázeňský trest nebyl uložen. (§ 58 odst. 1 zákona č. 221/1999 Sb.)

Orgán s kázeňskou pravomocí může i před uplynutím doby stanovené v odstavci 1 rozhodnout o zahlazení kázeňského trestu s přihlédnutím k chování vojáka. (§ 58 odst. 2 zákona č. 221/1999 Sb.)

nevedlo v období 3 let k obnovení služební kázně příslušníka, a proto je potřeba kázeňské tresty nezahlazovat.

Vzhledem k výše uvedenému proto navrhuji kompromis. Změnu právní úpravy při ukládání kázeňského trestu za kázeňský přestupek tak, aby kázeňský trest byl zahlazen, nedopustil-li se příslušník bezpečnostního sboru během tří let od pravomocného uložení kázeňského trestu dalšího kázeňského přestupku. To umožní částečně narovnat podmínky kázeňské odpovědnosti mezi příslušníky bezpečnostních sborů a vojáky z povolání. Zároveň to umožní uložit kázeňský trest odnětí služební hodnosti při recidivě.

Rovněž ve služebním zákoně chybí institut prominutí kázeňského trestu, kdy podle § 37 odst. 3 předchozího služebního zákona kázeňské tresty promíjel ministr, proto podle odstavce 2 kázeňský trest nebylo možno uložit, popřípadě vykonat, byl-li kázeňský trest prominut nebo vztahovala-li se na přestupek amnestie.

Záměrem této podkapitoly byl pouze nástin řízení o uložení kázeňského přestupku. Samotné kázeňské řízení, včetně jeho zasazení do řízení podle služebního zákona obecně, se zkoumáním jeho zásad a porovnáváním, i subsidiární aplikací správního řádu, to vše by totiž dle mého mínění postačovalo na samostatné téma závěrečné práce, což nebylo cílem této rigorózní práce.

9 Kázeňský trest odnětí služební hodnosti

Nejvýznamnější změnou v právní úpravě služební kázně oproti předchozímu služebnímu zákonu je zavedení zcela nového druhu kázeňského trestu. Nejedná se jen o rozšíření palety uložitelných trestů, ale o zcela nový kázeňský trest *sui generis* – nepřímá kombinace sankce a personálního opatření. Trest zůstává stále trestem, ale jeho pravomocné uložení je obligatorním důvodem pro zahájení řízení o propuštění ze služebního poměru podle § 42 odst. 1 písm. e) služebního zákona, neboť „*příslušník musí být propuštěn, jestliže mu byl uložen kázeňský trest odnětí služební hodnosti*“.

Neznamená to ale skončení služebního poměru ze zákona, nýbrž na základě individuálního právního aktu (rozhodnutí příslušného služebního funkcionáře), jehož důvod zákon taxativně (nejsou žádné další možnosti propuštění) a obligatorně (bez možnosti volby zda propustit či ne) udává.¹⁷⁹ Důvody pro vydání rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru jsou uvedeny v § 42 služebního zákona.

Jednoznačně je to nejzávažnější kázeňský trest. Už samotný název je velmi výstižný a doslovný. S ohledem na výše uvedené nové pojetí služební hodnosti je jasné, že to znamená odnětí služební hodnosti, tedy zánik nároku na jakékoliv služební místo v systemizaci služebních míst bezpečnostního sboru.

¹⁷⁹ Obecně zánik právního vztahu mezi příslušníkem bezpečnostního sboru a Českou republikou (státem), zastoupenou konkrétním bezpečnostním sborem, se nazývá skončení služebního poměru. Služební zákon v ustanovení § 41 stanoví čtyři způsoby skončení služebního poměru:

a) uplynutím doby určité; b) propuštěním; c) úmrtím nebo prohlášením za mrtvého; d) dnem 31. prosince kalendářního roku, v němž příslušník dovršil věku 65 let.

Důvod skončení uvedený v písm. a), c) a d) je založen na objektivní právní skutečnosti (právní události). Pouze propuštění pod písm. b) je založeno individuálním správním aktem, rozhodnutím služebního funkcionáře s personální pravomocí, z důvodu v zákoně stanoveném.

Podle § 186 odst. 7 služebního zákona se kázeňský trest odnětí služební hodnosti ukládá za:

- *kázeňský přestupek se zvlášť škodlivým následkem,*
- *za porušení povinností vyplývajících z omezení práv příslušníka,*
- *za jednání, kterým příslušník porušil služební slib,*
- *za opakované spáchání kázeňského přestupku se škodlivým následkem, jestliže předcházející uložení kázeňských trestů nevedlo v období 3 let k obnovení služební kázně příslušníka,*
- *za jednání, které má znaky přestupku a je v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka, anebo*
- *za opakované dosahování neuspokojivých výsledků ve výkonu služby uvedené v závěru služebního hodnocení.*

Zákon stanoví podmínky, za nichž lze trest odnětí služební hodnosti uložit tak, aby nedocházelo v rámci diskreční pravomoci k libovůli. Na druhou stranu formulace zákonodárce zní imperativně („kázeňský trest odnětí služební hodnosti se ukládá za...“), takže toto ustanovení lze gramatickým výkladem vyložit tak, že služební funkcionář při naplnění podmínek tento kázeňský trest uložit musí. Volné uvážení služebního funkcionáře je tedy pro kázeňský trest odnětí hodnosti omezeno, a příslušník bezpečnostního sboru tak má jistotu, že toto potrestání nepřijde po spáchání drobného (bagatelního) kázeňského přestupku nebo po bagatelním jednání, které má znaky přestupku.

V důvodové zprávě¹⁸⁰ ke služebnímu zákonu k § 41 až 44 (skončení služebního poměru) se uvádí následující: „Novým důvodem propuštění je uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti. Aby nedocházelo ke zneužití tohoto důvodu propuštění, stanovuje příslušné ustanovení o ukládání kázeňských trestů případy, kdy lze tento trest příslušníkovi uložit. Tento důvod

¹⁸⁰ Vládní návrh na vydání zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů pod č. 256, IV. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, 2002.

propuštění by měl odstranit stávající absenci možnosti propustit příslušníka, který se dopustil závažného přestupku (například krádeže). Vzhledem k tomu, že zákon nezná propuštění příslušníka na základě služebního hodnocení, kterým byl vyhodnocen jako nezpůsobilý pro výkon služby, lze toto propuštění realizovat na základě tohoto důvodu. Zákon totiž stanovuje, že porušením služební povinnosti je také negativní služební hodnocení.“

Pravomocné uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti zakládá důvod propuštění, jak už bylo uvedeno. Zákonodárce se ovšem částečně opakuje co do propouštěcích důvodů pro vydání rozhodnutí o propuštění přímo, tedy bez odnětí služební hodnosti, a důvodů pro uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti.

Služební funkcionář musí tedy rozhodnout, zda propustit příslušníka přímo anebo nejprve uložit kázeňský trest odnětí služební hodnosti. Přitom musí zvážit následující skutečnosti. Vykonatelnost kázeňského trestu, tedy i odnětí služební hodnosti, se v případě podání žaloby ke správnímu soudu podle soudního řádu správního se podle § 196 odst. 2 služebního zákona odkládá do nabytí právní moci rozhodnutí soudu.

Na druhé straně přímé propuštění je rychlejší řešení, neboť podle § 42 odst. 5 písm. a) služebního zákona služební poměr příslušníka, při propuštění podle odstavce 1 písm. a) až k), skončí dnem doručení rozhodnutí o propuštění.

Ovšem také pro rozhodnutí o propuštění platí prekluzivní lhůty – subjektivní 2 měsíce a objektivní 1 rok. Podle § 42 odst. 4 služebního zákona *„rozhodnutí o propuštění z důvodů uvedených v odstavci 1 písm. b) až d) a písm. f) a v odstavci 3 písm. c) musí být příslušníkovi doručeno do 2 měsíců ode dne, kdy služební funkcionář důvod propuštění zjistil, nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy tento důvod vznikl.“*

Zdánlivě „není co řešit“. Lhůty pro rozhodnutí jsou shodné, neboť se domnívám, že rozhodnutí (o propuštění) musí doručeno,

znamená z logického a gramatického výkladu totéž jako kázeňský trest uložit, neboť propuštění se neukládá.

V případě „*porušení povinnosti vyplývající z omezení práv příslušníka stanovených*“, což je důvod pro uložení kázeňského trestu. Důvod pro propuštění je formulován jako „*porušil omezení stanovená v § 47 a § 48*“ služebního zákona, což je příčina k obligatornímu propuštění podle § 42 odst. 1 písm. f) služebního zákona. I když je porušení povinnosti v § 47 a 48 služebního zákona formulováno jinak, dopadá v obou případech na shodné jednání, není v něm žádného rozdílu, proto bych na místě služebního funkcionáře v tomto případě zvolila přímé propuštění ze služebního poměru podle § 42 odst. 1 písm. f) služebního zákona.

Jinak, a to podstatně, je tomu u porušení služebního slibu, kdy jinak je toto porušení kvalifikováno u důvodu pro propuštění a jinak pro uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti. Služební poměr příslušníka skončí dnem doručení rozhodnutí o propuštění podle § 42 odst. 1 písm. d) služebního zákona, „*jestliže se příslušník dopustil porušení služebního slibu tím, že se dopustil zavrženíhodného jednání, které má znaky trestného činu a je způsobilé ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru*“. Tento propouštěcí důvod částečně koliduje s důvodem pro uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti – „*jednání, kterým příslušník porušil služební slib*“.

Podle Tomka¹⁸¹ pro odnětí služební hodnosti není nutno, aby porušení služebního slibu bylo spácháno oním zavrženíhodným jednáním, které má znaky trestného činu. Právní jistota příslušníka o setrvání ve služebním poměru se pro zcela libovolný výklad služebního funkcionáře ještě významněji oslabuje.

Pro přímé propuštění podle § 42 odst. 1 písm. d) služebního zákona ovšem musí být služební slib porušen kvalifikovaně. Za prvé jednání musí být zavrženíhodné, za druhé musí naplňovat

¹⁸¹ TOMEK, P. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem k 1. 1. 2007*. Olomouc: Anag, 2007, s. 107.

znaky trestného činu a za třetí jednání je způsobilé ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru. Zákonodárce stanovil rovněž zvláštní řízení o propuštění podle § 183 až § 185 služebního zákona, které lze stručně charakterizovat zredukováním procesních práv účastníka řízení (provinilého příslušníka) i mj. tím, že prvním úkonem v řízení může být až doručení rozhodnutí o propuštění.

K tomu se předkladatel ve zvláštní části důvodové zprávy ke služebnímu zákonu vyjadřuje takto: „Zvláštní důvod propuštění spočívající v porušení slibu vyžaduje i zvláštní řízení o tomto propuštění (sleduje se zejména rychlost provedení tohoto řízení). Z toho důvodu se stanovuje kratší lhůta pro podání odvolání příslušníka proti rozhodnutí o propuštění.“ *(pozn. z 15 dnů zkrácena na 7 kalendářních dní)*.

Problematická je pasáž o „jednání, které naplňuje znaky trestného činu“. V praxi se při propouštění podle § 42 odst. 1 písm. d) služebního zákona využívá důkazní materiál z trestního spisu, poskytnutého na žádost bezpečnostního sboru podle § 65 odst. 1 trestního řádu. Trestní řízení se avšak koná samostatně a nezávisle, na jehož závěru nelze vyloučit osvobozující rozsudek pro již dávno propuštěného příslušníka ze služebního poměru. V takovém případě hrozí, že si propuštění příslušník podá návrh na mimořádný opravný prostředek podle § 192 a 193 služebního zákona.

Pro právní jistotu služebního funkcionáře proto obecně navrhuji „řešit“ trestně stíhané příslušníky bezpečnostního sboru uložením kázeňského trestu odnětí služební hodnosti pro (tzv. prosté) porušení služebního slibu, byť s odkladem vykonatelnosti, než je přímo propouštět s nejistotou konečného rozhodnutí v trestním řízení soudním.

V následujících podkapitolách podrobně rozvádím důvody pro uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti a jejich úskalí.

9.1 Důvod pro uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti – kázeňský přestupek se zvlášť škodlivým následkem a recidiva kázeňského přestupku se škodlivým následkem

Nadpis podkapitoly není přesný, jen informativní. Kázeňský trest odnětí služební hodnosti lze podle § 186 odst. 7 služebního zákona uložit buď *za kázeňský přestupek se zvlášť škodlivým následkem anebo za opakované spáchání kázeňského přestupku se škodlivým následkem, jestliže předchozí uložení kázeňských trestů nevedlo v období tří let k obnovení služební kázně příslušníka.*

Služební zákon definuje skutkovou podstatu kázeňského přestupku, nikoliv skutkovou podstatu kázeňského přestupku se škodlivým následkem, natož skutkovou podstatu kázeňského přestupku se zvlášť škodlivým následkem. Pokud by se služební funkcionář rozhodl uložit tento trest za kázeňský přestupek, musel by se v odůvodnění rozhodnutí v rámci svého správního uvážení vypořádat s neurčitým právním pojmem – škodlivý následek a zvlášť škodlivý následek.

To druhá podmínka je z hlediska aplikace práva zdánlivě jednoznačná. Příslušníku musely být v minulosti uloženy nejméně dva kázeňské tresty, zákonodárce užil plurálu. Věta je ovšem vystavěna tak, že nelze jednoznačně určit, zda musí být uloženy dvěma rozhodnutími, tedy s určitým časovým odstupem, anebo jedním rozhodnutím o vině jsou uloženy dva kázeňské tresty najednou. Vzhledem k tomu, že kázeňský trest se ukládá také za jiné jednání, které má znaky přestupku, nerozlišuje se, zda kázeňské tresty byly uloženy za kázeňský přestupek anebo právě za toto jiné jednání, které má znaky přestupku.

Třetí podmínka pro uložení v případě spáchání kázeňského přestupku „pouze“ se škodlivým následkem je lhůta tří let od

uložení předchozích kázeňských trestů. Jedná se o prekluzivní, objektivní lhůtu, která se počítá od právní moci posledního rozhodnutí o uložení kázeňského trestu nebo trestů do doby, kdy důvod pro uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti vznikl. Služební zákon tímto vznikem důvodu určil „spáchání“, čímž se rozumí jednání příslušníka.

Závěrem lze tuto podkapitolu uzavřít s tím, že obecně lze tyto oba dva důvody pro uložení kázeňského trestu shrnout jako protipól důvodu pro uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti za jednání, které má znaky přestupku a je v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka (viz podkapitola 9.4).

9.2 Důvod pro uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti - porušení povinnosti vyplývající z omezení práv příslušníka

Podle § 186 odst. 7 služebního zákona se kázeňský trest odnětí služební hodnosti ukládá taktéž za porušení povinnosti vyplývající z omezení práv příslušníka. Tato omezení jsou zakotvena v části třetí služebního zákona s názvem „*Základní povinnosti příslušníka a omezení jeho některých práv*“.

Služební zákon tímto naplňuje ústavní podmínku čl. 4 odst. 2 Listiny, že meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou upraveny jen zákonem. Tato omezení se v § 47 služebního zákona týkají politických práv pro příslušníky všech bezpečnostních sborů a v případě příslušníků zpravodajské služby¹⁸² jen práva¹⁸³ se svobodně sdružovat s jinými na ochranu svých hospodářských a sociálních zájmů.

Konkrétně podle ustanovení § 47 odst. 1 služebního zákona příslušník nesmí být členem politické strany nebo politického hnutí ani vykonávat činnost v jejich prospěch; volební právo příslušníka tím není dotčeno. Podle odstavce 2 příslušník zpravodajské služby nesmí být členem odborové organizace.

Příslušník se nedopouští porušení zákona, pokud činnost ve prospěch politické strany nebo hnutí je v souvislosti s plněním služebních povinností. Podle Tomka¹⁸⁴ za činnost ve prospěch politické strany nebo hnutí nelze považovat aktivní účast příslušníka ve volbách na kandidátce politické strany nebo hnutí. S největší pravděpodobností vychází z toho, že zákonem není

¹⁸² Podle služebního zákona je zpravodajskou službou Bezpečnostní a informační služba a Úřad pro zahraniční styky a informace.

¹⁸³ Čl. 27 odst. 1 Listiny.

Čl. 44 Listiny mj. stanoví, že zákon může příslušníkům bezpečnostních sborů omezit též práva uvedená v čl. 18 (petiční právo), čl. 19 (právo shromažďovací) a čl. 27 odst. 1 až 3 (činnost odborových organizací).

¹⁸⁴ TOMEK, P. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem k 1. 1. 2007*. Olomouc: Anag, 2007, s. 118.

dotčeno nejen aktivní volební právo, ale i pasivní volební právo, tedy být volen. Tento názor ovšem hodnotím jako proti smyslu uvedeného ustanovení, protože příslušník bezpečnostního sboru by měl jednat za všech okolností apoliticky.

Ustanovení § 48 služebního zákona zásadně omezuje, či spíše vylučuje, právo podnikat a vykonávat i jinou hospodářskou činnost. Konkrétně podle odstavce 1 *příslušník nesmí být členem řídicích nebo kontrolních orgánů právnických osob, které provozují podnikatelskou činnost, s výjimkou případů, kdy je do těchto orgánů vyslán bezpečnostním sborem; vyslaný příslušník jedná v těchto orgánech jako zástupce České republiky, je povinen prosazovat její zájmy a nesmí od příslušné právnické osoby pobírat odměnu, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak. Odměna podle věty první nesmí být příslušníkovi vyplacena ani po skončení služebního poměru.*

Podle odstavce 2 *příslušník nesmí vykonávat jinou výdělečnou činnost než službu podle tohoto zákona; toto omezení se nevztahuje na případy uvedené v § 29, § 31 a § 33 písm. a) služebního zákona a na další činnosti stanovené interními akty vydanými řediteli bezpečnostních sborů.*

Těmito zákonnými výjimkami je záloha činná (§ 29), záloha zvláštní (§ 31) určená výhradně pro příslušníky zpravodajské služby a záloha neplacená pro příslušníka, jemuž je udělena rodičovská dovolená (§ 33 písm. a) služebního zákona). Z toho záloha činná je určena pro výkon služby v mimořádných případech, protože do této zálohy se zařadí příslušník, který je vyslán k výkonu služby k jiné organizační složce státu, právnické a fyzické osobě anebo stručně řečeno k výkonu služby do zahraničí.

Takto rigidní podmínky může zmírnit služební předpis, k jehož vydání je zmocněn ředitel bezpečnostního sboru. Právo částečně svobodné ekonomické činnosti, kam se řadí samozřejmě i

správa vlastního majetku, upravuje např. závazný pokyn policejního prezidenta.¹⁸⁵

Služební zákon tedy pro ekonomickou činnost příslušníků zakotvuje zásadu – vše je zakázáno, co není explicitně dovoleno, na rozdíl od předchozího služebního zákona, kdy příslušník sice musel mít ke své činnosti souhlas služebního funkcionáře, ale souhlas mohl být odepřen pouze ze zákonných důvodů.¹⁸⁶ Příslušník proto mohl se souhlasem služebního funkcionáře podle § 152 odst. 2 písm. b) předchozího služebního zákona provozovat živnost nebo se účastnit na živnostenském podnikání nebo vykonávat jinou výdělečnou činnost v pracovním nebo obdobném poměru.

K této dnes již neplatné právní úpravě bylo publikováno např. rozhodnutí¹⁸⁷ Nejvyššího správního soudu s právní větou, že důvodem k propuštění ze služebního poměru podle § 107 a § 152 odst. 2 písm. b) předchozího služebního zákona není, jestliže příslušník hasičského záchranného sboru po vyslovení nesouhlasu služebního funkcionáře s podnikatelskou činností pouze prodléval s oznámením o přerušení či ukončení živnosti.

¹⁸⁵ Závazný pokyn policejního prezidenta č. 188/2008, kterým se provádí některá ustanovení zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.

Mezi činnostmi, na které se nevztahuje zákaz výdělečné činnosti, závazný pokyn řadí např. veřejně prospěšné činnosti sociálního, výchovného, zdravotního, humanitárního, charitativního, kulturního, sportovního nebo záchranného charakteru směřujícího k uspokojení potřeb a zájmů společnosti;

drobný prodej přebytků z vlastního pěstování ovoce a zeleniny a jiných rostlin a z vlastního chovu hospodářských zvířat;

členství v řídicích nebo kontrolních orgánech občanského sdružení, družstva nebo společenství vlastníků domů nebo bytů, která neprovozují podnikatelskou činnost;

činnost tlumočnicka;

činnost publikační, literární, uměleckou, vědeckou a pedagogickou;

výkon veřejné funkce a funkce v odborovém orgánu;

činnost zkušební komisaře k provádění zkoušek odborné způsobilosti žadatelů o vydání zbrojního průkazu a strážníků.

¹⁸⁶ Podle § 152 odst. 4 předchozího služebního zákona souhlas nelze udělit k činnostem, které by mohly ohrozit autoritu policisty, jeho vážnost a důstojnost na veřejnosti, postavení policie a ministerstva, a k činnostem, ke kterým by policista mohl zneužít informací získaných v souvislosti s výkonem služby anebo zneužít svého postavení, zejména k činnostem v detektivních kancelářích a v civilních bezpečnostních službách.

¹⁸⁷ Právní věta publikovaná pod č. 285 v 8/2004 Sb. NSS. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2003, čj. 5 A 121/2002-42.

Pro úplnost k omezení ústavních práv je třeba doplnit, že podle čl. 27 odst. 4 Listiny právo na stávku nepřísluší mj. i příslušníkům bezpečnostních sborů, vedle příslušníků ozbrojených sil, soudců a státních zástupců. Jinak za porušení zvláštního omezení musí být příslušník propuštěn (obligatorně), stejně jako za účinnosti předchozího služebního zákona, podle § 42 odst. 1 písm. f) služebního zákona a jeho služební poměr končí dnem doručení rozhodnutí.

9.3 Důvod pro uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti - jednání, kterým příslušník porušil služební slib

Služební slib není pouhé proklamativní ustanovení, kterým se budoucí příslušník bezpečnostního sboru „upisuje“ svým podpisem pod text služebního slibu v kanceláři, podle zvyklostí ještě i slavnostně a veřejně přísahá. Jeho skutečný právní význam nastává v případě skončení služebního poměru rozhodnutím služebního funkcionáře právě pro porušení služebního slibu.

Text služebního slibu má normativní povahu, což lze vyvodit především z toho, že složení slibu je podmínkou pro existenci služebního poměru. I když podle § 17 odst. 3 služebního zákona služební poměr vzniká dnem, který je stanoven v rozhodnutí o přijetí do služebního poměru, v případě, že se příslušník ke složení služebního slibu nedostaví nebo odmítne složit služební slib anebo jej složí s výhradami, služební poměr mu nevznikne.

Služební slib příslušník skládá ovšem až v den nástupu k výkonu služby, čímž je bezpečnostní sbor ex lege vystaven riziku, byť nepatrnému, že bude muset řešit vzniklé personálněprávní obtíže. Na druhou stranu služební zákon takové situaci předchází ustanovením § 16 odst. 3, když nařizuje bezpečnostnímu sboru v rámci přijímacího řízení písemně seznámit uchazeče mj. i s textem služebního slibu, a dalšími podstatnými otázkami služebního poměru konkrétního uchazeče¹⁸⁸. Je opravdu velmi nepravděpodobné, i když možné, že by po takovém informování, i v kontextu povinného psychologického vyšetření

¹⁸⁸ Bezpečnostní sbor písemně seznámí občana před jeho přijetím do služebního poměru s textem služebního slibu, předpokládaným dnem vzniku služebního poměru, druhem služebního poměru a dobou jeho trvání, služebním zařazením, místem služebního působiště, dobou služby, výší služebního příjmu a výplatním termínem, délkou dovolené, podmínkami výkonu služby a podmínkami skončení služebního poměru.

osobnosti, si příslušník celou „věc“ rozmyslel a řešil ji odmítnutím složením slibu.

V tomto směru si Tomek¹⁸⁹ klade spíše jen řečnické otázky. „Jestliže je dnem vzniku služebního poměru stanoveným v rozhodnutí 1. leden a dnem nástupu do služby 2. leden, v němž příslušník odmítne složit služební slib, znamená to, že je nutno konstatovat, že nevznikl služební poměr, který však ve skutečnosti již celý den právně existuje? A jaký bude postup, když k podpisu služebního slibu nedopatřením nedojde při nástupu služby, ale až mnohem později a příslušník následně odmítne služební slib složit? Za vykonanou službu mu bude muset být vyplacen služební příjem. Ale je možné poskytovat služební příjem tomu, jehož služební příjem nevznikl?“

Služební zákon má v ustanovení § 17 odst. 4 rovněž další pojistku nevzniknutí služebního poměru. Příslušník, který nenastoupí k výkonu služby v den, který je uveden v rozhodnutí¹⁹⁰ o přijetí do služebního poměru, aniž by mu v tom bránila závažná překážka, nebo neuvědomí služebního funkcionáře o vzniku této překážky do týdne, služební funkcionář rozhodnutí o přijetí do služebního poměru zruší.

Služební slib se považuje za složený, jestliže jeho text stvrdí příslušník svým podpisem. Služební slib zní: *„Slibuji na svou čest a svědomí, že při výkonu služby budu nestranný a budu důsledně dodržovat právní a služební předpisy, plnit rozkazy svých nadřízených a nikdy nezneužiji svého služebního postavení. Budu se vždy a všude chovat tak, abych svým jednáním neohrozil dobrou pověst bezpečnostního sboru. Služební povinnosti budu plnit řádně a svědomitě a nebudu váhat při ochraně zájmů České republiky nasadit i vlastní život.“*¹⁹¹

¹⁸⁹ TOMEK, P. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem k 1. 1. 2007*. Olomouc: Anag, 2007, s. 53.

¹⁹⁰ § 17 odst. 1 písm. a) až h) služebního zákona stanoví obligatorní náležitosti rozhodnutí o přijetí do služebního poměru. Výrok obsahuje kromě dne vzniku služebního poměru i den nástupu k výkonu služby.

¹⁹¹ § 17 odst. 3 služebního zákona.

Text slibu obsahuje pojmy „čest“, „svědomí“, „dobrá pověst“, jimiž sice nejsou stanoveny žádné právní povinnosti, jsou to neurčité právní pojmy, avšak význam a obsah těchto pojmů je v českém jazyce dostatečně znám i díky jejich zápornému vyjádření, ať už lexikálním zápořem prostou zápornkou – „nečestné“ – anebo antonymy „špatné svědomí“ a „špatná pověst“.

Je nesporné, že pojmy jako je „plnění služebních povinností“, „nasazení vlastního života“ jsou ve služební přísaze¹⁹², tak ve služebním slibu identické. Plnění a respektování Ústavy, zákonů a dalších právních předpisů je sice vyjádřeno různými slovními obraty, významově jsou shodné. Také pojmy jako je „čest“, „statečnost“ a „ukázněnost“ na straně jedné a „čest“, „svědomí“ a „chování“, které neohrozí dobrou pověst, stejně jako další formulace v přísaze i ve slibu obsažené, jsou přes nepatrné formulační odlišnosti významově shodné.

Svou služební přísahu skládali také příslušníci Bezpečnostní informační služby, kde ovšem na prvním místě stála věrnost České republiky.¹⁹³ Rovněž hasiči skládali svou přísahu¹⁹⁴, a celníci¹⁹⁵

¹⁹² Podle § 6 odst. 2 předchozího služebního zákona služební přísaha zní: „Slibuji, že budu čestným, statečným a ukázněným příslušníkem Policie České republiky. Své síly a schopnosti vynaložím ve prospěch společnosti tak, abych chránil práva občanů, veřejný pořádek a bezpečnost a ústavní zřízení České republiky, a to i s nasazením vlastního života. Při plnění svých služebních povinností se budu vždy řídit ústavou a zákony a v souladu s nimi i rozkazy a pokyny svých nadřízených. Tak přísahám“.

¹⁹³ § 25 odst. 2 zákona o BIS, ve znění platném do 31. 12. 2006.

„Služební přísaha zní: Slavnostně slibuji, že budu věrný České republice. Budu čestným, statečným, ukázněným a nestranným příslušníkem bezpečnostní informační služby. Služební povinnosti budu plnit podle svých nejlepších schopností a ve své činnosti se budu řídit Ústavou a zákony a budu chránit ústavní zřízení České republiky, jakož i práva občanů. K tomu jsem připraven vynaložit všechny síly a schopnosti a nasadit i svůj život. Tak přísahám!“

¹⁹⁴ § 11 zákona č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů, ve znění platném do 31. 12. 2006.

Služební přísaha příslušníka zní: „Slibuji, že budu chránit životy a zdraví obyvatel a majetek před požáry a jinými mimořádnými událostmi, a to i s nasazením vlastního života. Při plnění svých povinností se budu řídit Ústavou, zákony a dalšími právními předpisy, důsledně plnit rozkazy a pokyny svých nadřízených a při svém jednání budu mít stále na zřeteli obecný zájem.“

¹⁹⁵ § 15 odst. 1 celního zákona, ve znění do 31. 12. 2006.

Celník skládá služební přísahu, která zní „Slavnostně prohlašuji, že budu čestným, statečným a ukázněným celníkem. Při plnění všech služebních povinností se budu řídit ústavou, zákony a dalšími obecně závaznými právními předpisy a v souladu s nimi i příkazy svých nadřízených. Své povinnosti budu vykonávat řádně, svědomitě a nestranně, při výkonu svých pravomocí budu chránit zájmy společnosti a zákonná práva občanů, (a to i s nasazením vlastního života -

taktéž. Pokud se jedná o příslušníky vězeňské služby, tak na ně a jejich služební přísahu se už rovnou vztahoval předchozí služební zákon.

I kdyby služební přísaha a služební slib neměli shodný obsah (model chování vzorného příslušníka ve službě i mimo ni), přechodné ustanovení § 221 služebního zákona jasně stanovilo, že *„složení služební přísahy podle dosavadních předpisů se považuje za složení služebního slibu podle tohoto zákona.“* Proto se lze také v aplikační praxi řídit rozhodnutími správních soudů¹⁹⁶, jež opakovaně judikovaly ke služební přísaze a jejímu zvlášť závažnému porušování.¹⁹⁷

Například Nejvyšší správní soud, konkrétně v rozsudku ze dne 31. srpna 2005, čj. 1 As 23/2004 – 54, se velmi podrobně zabývá služební přísahou z předchozího služebního zákona. Stěžovatel byl propuštěn ze služebního poměru pro zvlášť závažné porušení služební přísahy. Bránil se tím, že k inkriminovanému jednání (krádeži v obchodě) došlo mimo dobu výkonu služby a tím, že služební přísaha je nepřesně vymezená.

Nejvyšší správní soud jasně konstatoval, že *„stěžovatel jakožto policista dohlíží na dodržování zákonů a veřejného pořádku, takto má být veřejností vnímán. Jeho postavení vyžaduje velkou míru zodpovědnosti a uvědomění, právě složením služební přísahy při přijetí do služebního poměru si musí být vědom jejího obsahu, musí jej chápat a jednat v souladu s ním po celou dobu služebního poměru. Odvolává-li se stěžovatel na to, že důvod*

pozn. novelizace zákonem č. 113/1997 Sb.). K tomu jsem připraven vynaložit všechny své síly a schopnosti. Tak přísahám!“

¹⁹⁶ Je tím míněno správní senáty krajských soudů a Nejvyšší správní soud.

¹⁹⁷ Např. právní věta č. 231 – 6/2004 Sb. NSS, podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2003, č. j. A 8/2003 – 32.

„Podle § 106 odst. 1 písm. d) zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve spojení s § 12 odst. 3 zákona č. 13/1993 Sb., celního zákona, ve znění zákona č. 113/1997 Sb., může být celník propuštěn ze služebního poměru, jestliže porušil služební přísahu zvlášť závažným způsobem. Služební přísahou se celník zavazuje k čestnému, statečnému a ukázněnému chování. Pokud se celník svým jednáním výrazně odchýlí od požadovaného chování, a to nejen při plnění služebních povinností, ale i v rámci běžného života (zde: krádež v obchodě), dopustí se zvlášť závažného porušení služební přísahy.“

propuštění ze služebního poměru na základě porušení služební přísahy není přesně a jednoznačně vymezen, zakládá jeho námitka pochybnosti, zda si byl schopen vyložit závazky vyplývající ze služební přísahy.“

„Složení služební přísahy příslušníkem Policie ČR nelze považovat za jeden z formálních úkonů při nástupu do služebního poměru, její význam nelze bagatelizovat. Pokud policista po nástupu do služebního poměru odmítne složit služební přísahu, tedy neakceptuje její obsah, je to důvod pro skončení služebního poměru (§ 6 odst. 3 předchozího služebního zákona). Vzhledem k tomuto ustanovení je proto logické, že ukončení služebního poměru je nutno zvážit i tehdy, je-li v minulosti přijatá služební přísaha příslušníkem Policie ČR závažným způsobem porušena. (§ 106 odst. 1 písm. d) předchozího služebního zákona).

Lze připustit, že služební přísaha má spíše morální nežli normativní charakter, zdůrazňuje nutnost dodržování jinak všeobecných povinností uložených všem občanům a povahových vlastností potřebných k řádnému výkonu služby policisty. Její význam však nelze snižovat, předchozí služební zákon klade na deklaraci služební přísahy policistou velký důraz, neboť odmítnutí jejího složení po nástupu do služebního poměru má za následek jeho ukončení.“

Nejvyšší správní soud služební přísahu klasifikuje jako neurčitou právní normu tak, že „služební přísaha sama o sobě není konkrétní výčet jednání, je vyjádřením modelu chování a osobnosti policisty vyžadovaného pro řádný výkon služby. Je proto zřejmé, že nelze ani konkretizovat všechna jednání, kterými lze služební přísahu porušit. Pokud je však služební přísaha formulována zákonem, není nepřípustné s jejím porušením spojit následek vzniku odpovědnosti za toto porušení.

K námitce stěžovatele, že za porušení služební přísahy nelze označit jednání, ke kterému došlo mimo službu, Nejvyšší správní soud poukazuje na v předchozích odstavcích podanou

charakteristiku morálních požadavků a povinností policisty, k jejichž dodržování se příslušník složením přísahy zavazuje. Jedná se o prohlášení týkající se obecného jednání policisty a jeho působení na společnost.

Za použití metody logického výkladu je zřejmé, že slib „být čestným, statečným a ukázněným“ nemůže být omezen pouze na dobu výkonu služby. Vyjmenované vlastnosti charakterizují trvalou kvalitu osobnosti člověka, které nelze „pozbyt“ v době mimo službu. Povinnosti vztahující se pouze k výkonu služby jsou uvedeny v třetí větě přísahy (řídít se Ústavou a zákony, v souladu s nimi i rozkazy a pokyny nadřízených).

Nejvyšší správní soud již v minulosti vyslovil závěr, že pokud se příslušník ve služebním poměru svým jednáním výrazně odchýlí od požadovaného chování, a to nejen při plnění služebních povinností, ale i v rámci běžného života, dopustí se zvláště závažného porušení služební přísahy (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2003, č. j. A 8/2003-32).“

Tož z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, čj. 1 As 23/2004 – 54 ke služební přísaze a její normativní či proklamativní povaze a jejímu dodržování.

O tom, že služební slib, respektive služební přísaha, je pro příslušníka bezpečnostního sboru závazná „ve dne v noci, ať je kdekoliv a s kýmkoliv“ svědčí následující právní věta Nejvyššího správního soudu: „*Policista je vázán služební přísahou po celou dobu trvání služebního poměru, tedy jak v době výkonu služby, tak mimo ni (např. i v době pracovní neschopnosti); policistu proto nezbavuje povinnosti svým chováním dbát a naplňovat služební přísahu ani jím předpokládané skončení služebního poměru.*“¹⁹⁸

Co všechno může stále být považováno za porušení služebního slibu, dokazuje následující právní věta Nejvyššího správního soudu. Na podstatě věci se nemění nic, i když judikát je

¹⁹⁸ II. právní věta č. 1646 v 8/2008 Sb. NSS (Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, čj. 3 Ads 30/2008-95).

v režimu předchozího služebního zákona. „*Policista – řidič služebního vozidla – který v rámci šetření závažné dopravní nehody neuposlechne výzvy svých nadřízených služebních funkcionářů k dechové zkoušce na alkohol a neoznámí svým nadřízeným ani policistům šetřícím takovou dopravní nehodu, že na místě dopravní nehody požívá alkoholické nápoje, ačkoliv si s ohledem na své služební postavení musí být vědom důsledků pro postup zjišťování alkoholu v jeho organismu, nejedná čestně, statečně a ukázněně, a porušuje tak služební přísahu zvlášť závažným způsobem* [§ 6, § 106 odst. 1 písm. d) zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie ČR]“¹⁹⁹.

Služební zákon, ve srovnání s předchozím služebním zákonem neponechává nic náhodě, a „pro jistotu“ některé z požadavků služebního slibu na chování příslušníka stanoví jasně jako základní povinnosti příslušníka.

Konkrétně povinnost být při výkonu služby nestranným je zakotvena v § 45 odst. 1 písm. b) služebního zákona. Povinnost důsledně dodržovat právní a služební předpisy a plnit rozkazy svých nadřízených je formulována v § 45 odst. 1 písm. a) služebního zákona ve spojení s § 46 odst. 1 služebního zákona, stejně jako etický imperativ zavazující příslušníka k řádnému a svědomitému plnění služebních povinností. Zákaz zneužití služebního postavení je příslušníkovi vysloven v ustanovení § 45 odst. 1 písm. a) služebního zákona. Povinnost příslušníka chovat se a jednat i v době mimo službu tak, aby svým jednáním neohrozil dobrou pověst bezpečnostního sboru, je stanovena v § 45 odst. 1 písm. i) služebního zákona. Povinnost nasadit i vlastní život je dána samotným charakterem plněných služebních úkolů a vyplývá z celé řady povinností obsažených v zákonech upravujících postavení bezpečnostních sborů a povinnosti jejich příslušníků.

¹⁹⁹ II. právní věta č. 849 v 5/2006 Sb. NSS (Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2006, čj. 6 As 60/2004-56).

Jak z výše uvedeného vyplývá, služební slib a základní služební povinnosti jsou dostatečně - v kontextu celého služebního poměru i právní úpravy toho kterého bezpečnostního sboru - konkretizovány, vyjadřují hodnoty, kterých má příslušník dosahovat a jakého chování se má *a contrario* vystríhat.

9.4 Důvod pro uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti - jednání, které má znaky přestupku a je v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka

Na rozdíl od předchozího služebního zákona, s výjimkou doby od 1. 3. 2006 do 31. 12. 2006 viz níže, nelze podle současné platné právní úpravy příslušníka přímo propustit za jednání, které má znaky přestupku, jež je v rozporu se služebním slibem, tedy rozhodnutím služebního funkcionáře ukončit služební poměr provinilého příslušníka, aniž by nemusel být pravomocně uložen kázeňský trest odnětí služební hodnosti.

Normativní věta propouštěcího důvodu podle § 42 odst. 1 písm. d) služebního zákona (příslušník musí být propuštěn, jestliže porušil služební slib tím, že se dopustil zavrženíhodného jednání, které má znaky trestného činu a je způsobilé ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru) má velmi zajímavou legislativní historii a bohužel je důkazem škodlivosti zákonodárné iniciativy bez spolupráce s mocí výkonnou.

Důsledkem byla taková zákonná úprava, která neumožňovala propustit příslušníka bezpečnostního sboru, i policistu, pro tak závažné jednání proti služební přísaze²⁰⁰ jako je např. drobná krádež v obchodě. Přesto příslušný služební funkcionář, jistě pod tlakem veřejného mínění i nadřízených, musel jednat, jehož závěrem je rozsudek Nejvyššího správního soudu²⁰¹ zrušující rozsudek krajského soudu s tím, spácháním krádeže²⁰² v hodnotě 522 Kč nebyla naplněna jedna z podmínek propuštění podle § 106

²⁰⁰ Přechodné ustanovení § 221 služebního zákona uvádí, že „Složení služební přísahy podle dosavadních předpisů se považuje za složení služebního slibu podle tohoto zákona.“

²⁰¹ Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2009, čj. 3 Ads 2/2007 – 114.

²⁰² Policista odcizil v obchodním domě KAUF LAND v Českých Budějovicích tři kazety s DVD disky a úspornou žárovku 15W v celkové hodnotě 522 Kč.

odst. 1 písm. d) předchozího služebního zákona – jednání mající znaky trestného činu.

Zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. května 2009, čj. 3 Ads 2/2007 – 114 anabázi inkriminované věty shrnuje. Cituji s použitím vlastních legislativních zkratk.

„Podle § 106 odst. 1 písm. d) předchozího služebního zákona, ve znění účinném do 28. 2. 2006, mohl být policista propuštěn ze služebního poměru, jestliže porušil služební přísahu nebo služební povinnost zvláště závažným způsobem. Služební přísahou se přitom policista podle § 6 odst. 2 předchozího služebního zákona zavazoval k čestnému, statečnému a ukázněnému chování, takže pokud se svým jednáním od takto požadovaného chování výrazně odchýlil, a to nejen při plnění služebních povinností, ale i v rámci běžného života, dopustil se zvláště závažného porušení služební přísahy.

K tomuto závěru dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku publikovaném pod č. 231/2004 Sb. NSS ze dne 24. 9. 2005 čj. A 8/2003-32. V něm Nejvyšší správní soud shledal za zvláště závažné porušení služební přísahy i krádež v obchodě, a to bez ohledu na posouzení tohoto jednání v přestupkovém řízení.

Dnem 1. 3. 2006 však nabyl účinnosti zákon č. 21/2006 Sb., o ověřování shody opisu nebo kopie s listinou a o ověřování pravosti podpisu a o změně některých zákonů (zákon o ověřování), kterým bylo mimo jiné změněno ustanovení § 106 odst. 1 předchozího služebního zákona tak, že policista mohl být propuštěn ze služebního poměru, jestliže porušil služební přísahu tím, že se dopustil zavrženíhodného jednání, které má znaky trestného činu a je způsobilé ohrozit dobrou pověst policie.

V této souvislosti je nutné uvést, že původní návrh zákona o ověřování novelu služebního zákona neobsahoval a ta do něho byla vložena až formou pozměňovacího návrhu Senátu se záměrem zamezit výplatě požitků poskytovaných po propuštění ze služebního poměru těm policistům, kteří porušili služební přísahu

zavrženíhodným jednáním vykazujícím znaky trestného činu, a reagovat na potřebu skončit služební poměr ještě před tím, než příslušník bude za takové jednání pravomocně odsouzen (viz sněmovní tisk č. 876/4 a stenozáznam z 51. Schůze ze dne 20. 12. 2005, IV. Volební období Poslanecké sněmovny, www.psp.cz).

Uvedená novela předchozího služebního zákona navíc odpovídá současnému služebnímu zákonu, který byl schválen sice už dne 23. 9. 2003, ovšem jeho účinnost se opakovaně odkládala a právní poměry příslušníků bezpečnostních sborů, jejich odměňování, řízení ve věcech služebního poměru a organizační věci služby se jím počaly řídit až od 1. 1. 2007.

Podle ustanovení § 42 odst. 1 písm. d), odst. 5 písm. a) služebního zákona musí být příslušník propuštěn ze služebního poměru, jestliže porušil služební slib tím, že se dopustilo zavrženíhodného jednání, které má znaky trestného činu a je způsobilé ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru, přičemž jeho služební poměr skončí dnem doručení rozhodnutí o propuštění.

Nová úprava služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů upravuje navíc nový, další důvod pro propuštění ze služebního poměru, kterým je uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti. Ten se přitom ukládá také za jednání, které má znaky přestupku a je v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka (§ 42 odst. 1 písm. d) služebního zákona, § 186 odst. 7 služebního zákona). Uvedený důvod přitom zákonodárce stanovil s úmyslem umožnit propuštění příslušníka, který se dopustil závažného přestupku, např. krádeže v obchodě.

Zákon č. 21/2006 Sb. však takový důvod pro propuštění policisty ze služebního poměru nezakotvil, takže v období od jeho účinnosti dne 1. 3. 2006 do konce účinnosti předchozího služebního zákona dne 31. 12. 2006 nebylo možné propustit policistu za jednání, které mělo pouze znaky přestupku. V této době služební funkcionář mohl podle § 106 odst. 1 písm. d)

předchozího služebního zákona, ve znění zákona č. 21/2006 Sb., propustit policistu ze služebního poměru z důvodu porušení služební přísahy jen za takové zavrženíhodné jednání, které má znaky trestného činu a je způsobilé ohrozit dobrou pověst policie.“

Toť citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. května 2009, čj. 3 Ads 2/2007 – 114. Shodně rozhodl Nejvyšší správní soud v jiném případě krádeže v obchodě, spáchané tentokrát policistkou²⁰³. Jednání, které má znaky přestupku a je v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka, je v případě krádeže v obchodě nezpochybnitelně aplikovatelným důvodem pro uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti.

Je otázkou, zda je takovým důvodem např. i řízení vozidla²⁰⁴ pod vlivem alkoholického nápoje nebo jiné návykové látky či odmítnutí podrobení se vyšetření, zda příslušník nebyl při řízení vozidla ovlivněn alkoholem nebo jinou návykovou látkou, ačkoliv takové vyšetření není spojeno s nebezpečím pro jeho zdraví.²⁰⁵ Anebo spáchání jednání, které má znaky přestupku na úseku zemědělství, myslivosti a rybářství – příslušník neoprávněně loví zvěř nebo chytá ryby.²⁰⁶ Bez rizika pro provinilého příslušníka by nemuselo být ani jednání, které má znaky přestupku proti veřejnému pořádku²⁰⁷ – porušení nočního klidu, vzbuzení veřejného pohoršení či neoprávněné založení skládky nebo odkládání odpadků nebo odpadů mimo vyhrazená místa.

²⁰³ Policistka odcizila dne 11. 9. 2006 v OD INTERSPAR v České Lípě sluneční brýle v hodnotě 299 Kč. Rozhodnutí bylo pod č. 1875 - 8/2009 Sb. NSS publikováno s následující právní větou: „Odcizením věci se příslušník Policie České republiky dopustí zavrženíhodného jednání, které je způsobilé ohrozit dobrou pověst Policie České republiky. Pokud takový skutek nenaplňoval znaky skutkové podstaty trestného činu krádeže podle § 247 trestního zákona, nebyly splněny podmínky pro jeho propuštění ze služebního poměru podle § 106 odst. 1 písm. d) zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve znění zákona č. 21/2006 Sb.“

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 04. 2009, čj. 6 Ads 25/2009-87).

²⁰⁴ Přestupek proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle § 22 odst. 1 písm. b) a c) přestupkového zákona.

²⁰⁵ Přestupek proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle § 22 odst. 1 písm. d) přestupkového zákona.

²⁰⁶ Ustanovení § 35 odst. 1 písm. f) přestupkového zákona.

²⁰⁷ Ustanovení § 47 odst. 1 písm. b), c) a h) přestupkového zákona.

Z výše uvedené palety jsou nastíněna možná „přestupková“ jednání v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka. Je jasné, že veřejnost z okolí příslušníka bude jinak reagovat na delikt ní jednání policisty a celníka, o němž je známo jeho povolání, a jinak např. na jednání příslušníka zpravodajské služby, o němž to známo není, a je na něj nahlíženo jako na „běžného“ občana. Zveřejnění a programové medializování totiž jednak stupňuje škodlivost jednání a jednak zvyšuje tlak na služebního funkcionáře rozhodnout, většinou co nejrychleji a nejpřísněji.

Služební funkcionář coby správní orgán prvního stupně musí adekvátně vyložit a subsumovat skutkový stav pod pojem „jednání, které má znaky přestupku a je v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka“. Jednání v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka je z hlediska teorie práva neurčitým právním pojmem.

Podle Nejvyššího správního soudu²⁰⁸ - cituji „nelze však požadovat, aby správní orgán podal zcela úplnou a dostatečnou definici neurčitého právního pojmu. Takováto vyčerpávající definice by ani nebyla v souladu se záměrem zákonodárce, který užitím neurčitého pojmu v textu zákonné normy záměrně nechává relativně flexibilní prostor pro uvážení správního orgánu. Kdyby správní orgán vyčerpávajícím způsobem vymezil rozsah pojmu a takovéto vymezení by mělo nést nároky obecné definice, pod jejíž rozsah by mělo být do budoucna možné podřadit veškerá v úvahu přicházející skutková zjištění, pak by správní orgán takto podal autoritativní definici, která by šla nad rámec zákonné pravomoci správního orgánu a byla by ve své podstatě proti záměru zákonodárce, který záměrně ponechal určitý pružný prostor pro vymezení neurčitého právního pojmu.

Požadavek na vymezení neurčitého právního pojmu je tak třeba vnímat jakožto rámcové vymezení, které má funkci zajištění určité zřejmosti toho, v čem správní orgán spatřuje rozsah tohoto pojmu, jeho účelem je zabránit libovůli při konfrontaci neurčitých

²⁰⁸ Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2008, čj. 4 Ads 119/2008 – 61.

pojmu a konkrétních skutkových zjištění. Jedná se tedy o určité stanovení rámcových obsahových mantinelů, nikoli o rigorózní definici.“

9.5 Důvod pro uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti – opakované dosahování neuspokojivých výsledků ve výkonu služby uvedené v závěru služebního hodnocení

Kázeňským přestupkem je podle § 50 odst. 1 věty druhé služebního zákona *i dosahování neuspokojivých výsledků ve výkonu služby uvedené v závěru služebního hodnocení*. Z jazykového výkladu (zákonodárce použil slovo „dosahování“, nikoliv „dosáhl“) vyplývá, že k uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti postačí, když takto neuspokojivě hodnocen je příslušník pouze dvakrát. Služební zákon nemá jako další podmínku např. to, že takové závěry musí být učiněny bezprostředně po sobě.

Podle § 203 odst. 1 služebního zákona *služební hodnocení příslušníka obsahuje posouzení jeho odbornosti, kvality plnění služebních povinností a úrovně teoretických znalostí včetně jejich aplikace při výkonu služby. Služební hodnocení obsahuje i úkoly pro další odborný rozvoj příslušníka*.

Podle § 203 odst. 5 služebního zákona se *služební hodnocení příslušníka ve služebním poměru na dobu určitou²⁰⁹ provádí jednou ročně; provádí se vždy před konáním služební zkoušky²¹⁰. Služební hodnocení příslušníka ve služebním poměru na dobu neurčitou se provádí podle potřeby, nejméně jednou za 3 roky. Služební hodnocení se provádí též na základě žádosti příslušníka, nejdříve však po uplynutí 6 měsíců od posledního služebního hodnocení*.

²⁰⁹ Do služebního poměru na dobu určitou v trvání 3 let se zařadí příslušník při prvním přijetí do služebního poměru (§ 10 odst. 1 služebního zákona). Do služebního poměru na dobu určitou v trvání 1 roku se zařadí příslušník, který již byl ve služebním poměru příslušníka bezpečnostního sboru nebo vojáka z povolání a jenž trval alespoň 3 roky; to neplatí pro příslušníka, který již byl ve služebním poměru na dobu neurčitou, jestliže od skončení předchozího služebního poměru uplynulo méně než 5 let (§ 10 odst. 2 služebního zákona).

²¹⁰ Do služebního poměru na dobu neurčitou se zařadí příslušník dnem, který následuje po uplynutí služebního poměru na dobu určitou, jestliže úspěšně vykonal služební zkoušku a podle závěru služebního hodnocení dosahuje alespoň dobrých výsledků ve výkonu služby.

Služební hodnocení vychází z průběžného každoročního hodnocení, které provádí přímý nadřízený příslušníka v průběhu kalendářního roku a schvaluje jej vedoucí příslušník²¹¹ (hodnotitel).

Vzhledem k tomu, že škála²¹² závěru služebního hodnocení je od „dosahuje vynikajících výsledků“ do „dosahuje neuspokojivých výsledků“, je zřejmé, takto hodnocený příslušník celkově nestačí na služební místo, na jaké je zařazen. Bylo by ne hospodárné čekat, až takovýto příslušník dosáhne opětovně neuspokojivých výsledků na stejném služebním místě, proto služební zákon zakotvil fakultativní změnu jeho služebního poměru – převedení²¹³ na jiné služební místo, pro které je stanovena o jeden stupeň nižší služební hodnota.

I když takový příslušník je převeden na jiné služební místo, pro které je stanovena o jeden stupeň nižší služební hodnota, jeho osud nejistý. Nebude-li vhodné služební místo volné, třeba i proto že takové místo už v systemizaci bezpečnostních sborů ani není, je příslušník zařazen do zálohy pro přechodně nezařazené, maximálně na dobu tří měsíců. Poté musí být podle § 42 odst. 1 písm. l) služebního zákona propuštěn.

Pokud institut převedení na jiné služební místo s o jeden stupeň nižší služební hodnotou nebude využit, ať už z jakýchkoliv důvodů, kázeňský trest odnětí služební hodnoty tu slouží jako pojistka pro služebního funkcionáře, který se rozhodne „skoncovat“ s opakovaně „nepoužitelným“ příslušníkem. Služební zákon tu dává na výběr. Uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnoty je cestou zdlouhavou.

Jelikož změna služebního poměru související se změnou služebního místa (obsazování volných míst, výběrová řízení, převedení na jiné služební místo, druhy záloh, zproštění výkonu

²¹¹ Podle § 5 odst. 1 služebního zákona vedoucím příslušníkem je ten, který řídí výkon služby dalších příslušníků.

²¹² Mezi těmito krajními možnostmi závěru služebního hodnocení se nachází ještě - dosahuje „velmi dobrých výsledků“, „dobrých výsledků“ a „dobrých výsledků s výhradami“; celkem tedy 5 možností.

²¹³ § 26 odst. 4 služebního zákona.

služby a další) je materií celkově velmi komplikovanou, není předmětem této práce hlubší zkoumání všech možností a variant, jak např. postupovat s příslušníkem, který dosáhl v závěru služebního hodnocení neuspokojivých výsledků.

10 Kázeňská odměna

Odměna má obecně výchovnou a motivující funkci. Nejinak je tomu u kázeňských odměn pro příslušníky bezpečnostních sborů. Ustanovení § 49 služebního zákona je věnováno kázeňským odměnám. Předchází tak ve služebním zákoně ustanovení o kázeňských trestech, zřejmě podle zásady trestní politiky „prevence má předcházet represí.“ Příslušníci bezpečnostních sborů jsou prostřednictvím kázeňských odměn motivováni k dalšímu kvalitnímu a nadstandardnímu plnění služebních povinností, případně povzbuzováni k nebojácnému jednání i v osobním životě, v době mimo výkon služby.

Služební zákon jmenovitě určuje, co je kázeňskou odměnou – **písemná pochvala** (§ 49 odst. 2 písm. a)), **peněžitý nebo věcný dar** (§ 49 odst. 2 písm. b)), anebo **udělení služební medaile** (§ 49 odst. 2 písm. c)). Pod pojem kázeňská odměna tedy služební zákon zařazuje jak kázeňské odměny peněžité, kázeňské odměny nepeněžité ale penězi objektivně vyjádřitelné, tak i kázeňské odměny penězi objektivně nevyjádřitelné. Odměna tak může mít jen morální obsah anebo zároveň i hmotný charakter, neboť morální nemateriální hodnotu má vždy.

Rovněž služební zákon v § 49 odst. 1 stanoví přesně, za co lze kázeňskou odměnu udělit – za projevení osobní statečnosti, nebo za splnění zvlášť významného služebního úkolu anebo za účelem ocenění příkladného plnění služebních povinností. Za příkladné plnění služebních povinností se považuje též opakované dosahování velmi dobrých výsledků ve výkonu služby konstatované v závěru služebního hodnocení.

Služební zákon tak omezuje libovůli služebního funkcionáře jak v druhu kázeňské odměny, tak v jeho úvahách za jaké příkladné chování příslušníka může odměnit. Nelze tak *de iure* odměnit příslušníka např. právem užívat služební telefon anebo dopravní

prostředek. Taktéž je služební funkcionář omezen v odměnění příslušníka, který dosahuje podle závěru služebního hodnocení pouze dobrých výsledků ve výkonu služby. Takový příslušník je dobrý, nevyčnívá z řady ani v negativním ale ani v pozitivním smyslu, je prostě jen průměrný.

Při udělování kázeňské odměny tak vedoucí příslušník²¹⁴ užívá institutu správního uvážení, vybírá ze zákonem daných možností. Zákon nelimituje vedoucího příslušníka v tom, jakou odměnu např. udělí napoprvé, ani za jaké jednání může udělit služební medaili. Zákon explicitně neuvádí, jaká kázeňská odměna je nejvýznamnější, přesto intenzita ocenění imanentně existuje, příslušníci ji vnímají, nakonec i grafická podoba zákonného ustanovení § 49 odst. 2 vytváří tuto hierarchii.

Tím, že zákon definuje druhy kázeňských odměn i oceňované jednání příslušníka, napomáhá k rovnému zacházení mezi příslušníky a udržování tak služební kázně, neboť udělované kázeňské odměny by měly být transparentní. Jako tzv. vedlejší efekt je také tlak na hospodárné nakládání se svěřenými finančními prostředky určenými pro vyplácení služebních příjmů.

Z podaného výčtu kázeňských odměn plyne, že jediný druh kázeňské odměny, při kterém jsou příslušníku bezpečnostního sboru vyplaceny peníze, je **peněžitý dar**. Tento druh kázeňské odměny bývá nejčastěji udělovanou kázeňskou odměnou²¹⁵ a je možno ho vnímat jako saturace, přilepšení k pravidelnému měsíčnímu služebnímu příjmu. Pro odměňovaného příslušníka má o

²¹⁴ Podle § 36 odst. 2 písm. a) služebního zákona je vedoucí příslušník povinen hodnotit výkon služby podřízených příslušníků.

Podle § 36 odst. 2 písm. c) služebního zákona je vedoucí příslušník povinen oceňovat příkladné plnění služebních povinností.

²¹⁵ S ohledem na negativní vývoj veřejných financí České republiky je možné očekávat třeba i odklon od udílení peněžitých darů a naopak vzestup „oblíbenosti“ ze strany služebních funkcionářů kázeňské odměny písemná pochvala.

to větší váhu, že kázeňská odměna je osvobozena od daně z příjmu fyzických osob²¹⁶.

Toto zvýhodnění připomněl ve svém rozsudku ze dne 23. 7. 2008, čj. 4 Ads 46/2008 – 61 Nejvyšší správní soud. *„Je třeba rovněž přihlédnout ke skutečnosti, že kázeňské odměny jsou osvobozením od daně z příjmu fyzických osob určitým způsobem zvýhodněny oproti platu a jeho součástí, které zdaněny jsou. Jinými slovy kázeňská odměna ve formě peněžitého daru vyplácená policistovi ve stejné výši jako pracovní odměna podle zákona o platu se na jeho výši platu projeví výrazněji.“*

Dříve příslušníci oceňovali praxi udělování peněžitého daru záhy po realizaci služebního úkolu, a to zvláště mimo pravidelný měsíční příjem tzv. „do obálky“. Tuto oblíbenou formu předání odměny ukončil nově až služební zákon. Ustanovení § 129 odst. 2 služebního zákona, obligatorně stanoví, že *služební příjem popřípadě jiné peněžité plnění v příslušníkův prospěch vyplácí bezpečnostní sbor na svůj náklad a své nebezpečí bezhotovostním způsobem ve výplatním termínu, a to na příslušníkem určený jeden jeho bankovní účet.*

Ustanovení § 49 odst. 3 služebního zákona obsahuje zákonné zmocnění k vydání prováděcího předpisu k udělení **služební medaile**.²¹⁷ Jako lze služební medaili udělit, tak je možné ji odejmout v řízení o kázeňském přestupku nebo o jiném jednání, které má znaky přestupku. Příslušníku bezpečnostního sboru se uděluje služební medaile za projevení osobní statečnosti, nebo za splnění zvláště významného služebního úkolu anebo za účelem ocenění příkladného plnění služebních povinností, které podle délky služebního poměru se třídí na I., II. a III. stupeň.

²¹⁶ Podle § 4 odst. 1 písm. n) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, jsou osvobozeny kázeňské odměny poskytované příslušníkům ozbrojených sil a bezpečnostních sborů podle zvláštních právních předpisů.

²¹⁷ Vyhláška č. 433/2004 Sb., kterou se stanoví druh a vzor služebních medailí bezpečnostních sborů a důvody pro jejich udělení.

Kázeňské odměně peněžitý dar se blíží jedna nenároková složka služebního příjmu – **odměna**²¹⁸, která už ovšem není osvobozena od daně z příjmu. I zde služební zákon stanoví podmínky, za jakých lze odměnu poskytnout. Je to splnění mimořádného nebo zvlášť významného služebního úkolu, splnění naléhavých služebních úkolů za nepřítomného příslušníka, dosavadní výkon služby při dovršení 50 let věku.

Také při udělení odměny musí služební funkcionář užít správního uvážení. Musí totiž posoudit míru mimořádnosti nebo významnosti služebního úkolu. Jedná se zejména o porovnání vztahu tohoto služebního úkolu k běžným úkolům, které příslušník nebo ostatní příslušníci plní, a také o porovnání rychlosti a kvality splnění takového úkolu. Služební funkcionář tak nemůže podle zákonného kritéria poskytnout odměnu za plnění běžných úkolů v rámci obvyklých podmínek výkonu služby.²¹⁹

Odměnu podle § 123 písm. b) služebního zákona lze udělit pouze příslušníku, který plní vlastní služební úkoly vyplývající z jeho vlastního služebního místa a k tomu plní úkoly za krátkodobě nepřítomného příslušníka. Nejedná se tak o institut zastupování na jiném služebním místě podle § 39 služebního zákona, neboť po dobu zastupování příslušník nevykonává dosavadní služební úkoly.

Jistým paradoxem je to, že také o udělení kázeňské odměny by mělo probíhat zvláštní správní řízení ve věcech služebního poměru podle § 169 a násl. služebního zákona. V ustanovení § 171 služebního zákona totiž není taxativně vyjmenováno udělení kázeňské odměny jako věci, na kterou se řízení ve věcech služebního poměru nevztahuje. Řízení je tedy zahájeno dnem, kdy podle § 178 odst. 2 písm. b) služební funkcionář učiní první úkon vůči účastníku, jestliže se zahajuje řízení z podnětu bezpečnostního sboru. Tímto podnětem je (zpravidla) tedy až

²¹⁸ § 113 písm. f) služebního zákona.

²¹⁹ TOMEK, P. *Slovník služebního poměru*, Olomouc: Anag, 2009, s. 102 a 103.

doručení rozhodnutí o udělení kázeňské odměny, v němž nechybí ani poučení o možnosti odvolání. Z praxe je mi známo, že ani odvolání o udělení kázeňské odměny není úplnou výjimkou, zejména jedná-li se o peněžitý dar, resp. jeho výši např. v porovnání s ostatními kolegy na pracovišti.

Mohlo by se zdát, že kapitola o kázeňských odměnách nepatří do rigorózní práce na zvolené téma – disciplinární delikty příslušníků bezpečnostního sboru. Ovšem udělení kázeňských odměn patří do kázeňské pravomoci služebních funkcionářů podle služebního zákona a i vedoucích příslušníků. Tvoří protipól ke kázeňským trestům a v případě služebního zákona kázeňské odměny a kázeňské tresty tvoří následující páry

- písemná pochvala versus písemné napomenutí,
- peněžitý nebo věcný dar versus snížení základního tarifu až o 25 % na dobu nejvýše 3 měsíce,
- udělení služební medaile versus odnětí služební medaile.

Pouze kázeňské tresty vycházející z přestupkového zákona – pokuta, propadnutí věci a zákaz činnosti – a kázeňský trest odnětí služební hodnosti jako sankce sui generis zapříčiňující obligatorní ukončení služebního poměru jsou kázeňskými tresty lichými, bez svého protějšku v podobě příslušné kázeňské odměny.

11 Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod a kázeňský přestupek

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) se pro Českou republiku stala závaznou ode dne 1. 1. 1993 na základě jejího prohlášení, že se cítí být zavázána Úmluvou a jejími protokoly od 1. 1. 1993 a na základě rozhodnutí Výboru ministrů Rady Evropy z 30. 6. 1993, že Česká republika se považuje za stranu Úmluvy s účinností od 1. 1. 1993. Jako jeden z právních nástupců²²⁰ bývalé federace je Česká republika vázána Úmluvou v oblasti své jurisdikce již ode dne 18. 3. 1992, kdy se stala stranou Úmluvy bývalá Česká a Slovenská Federativní republika.²²¹

Status Úmluvy v právním řádu České republiky je definován čl. 10 Ústavy, podle něhož vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.

11.1 Článek 6 Úmluvy – pojem „trestní obvinění“ a kázeňský přestupek

Článek 6 Úmluvy (Právo na spravedlivý proces) - Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti *jakéhokoli trestního obvinění proti němu*.

²²⁰ Česká republika převzala práva a závazky vyplývající z mezinárodních smluv pro bývalou ČSFR ke dni jejího zániku na základě čl. 5 ústavního zákona ČNR č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní republiky.

²²¹ REPÍK, B. *Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo*. Praha: Orac, 2002, s. 12.

Podle Repíka²²² by vnitrostátní orgány měly mít jasno, zda věc, kterou projednávají, podléhá režimu článku 6 Úmluvy či nikoli. Evropský soud pro lidská práva se sídlem ve Štrasburku (dále jen „štrasburský soud“) tak vytváří pro potřeby Úmluvy kategorii „trestných činů“ bez ohledu na to, jak jsou ve vnitrostátním právním řádu vymezeny. Pojem trestní obvinění štrasburský soud vykládá autonomně, přihlíží přitom ke třem kritériím, které poprvé aplikoval v rozsudku Engel et alia versus Holandsko ze dne 8. 7. 1976.²²³

Prvním kritériem je právní kvalifikace činu z hlediska vnitrostátního práva, zda delikt patří do trestního práva. Druhým kritériem je povaha a závažnost deliktu. Posuzuje se chráněný zájem (zájem obecný nebo partikulární), adresát normy (norma adresovaná všem občanům nebo jen určité skupině osob se zvláštním statutem) a nakonec hledisko účelu sankce (odstrašující a represivní účel nebo jen účel reparační). Třetím kritériem je povaha a závažnost sankce.

Uplatnění těchto tří kritérií setřelo hranice, které se ve vnitrostátním právu smluvních států vedou mezi trestnými činy na jedné straně a správními delikty na straně druhé – přestupky, jinými správními delikty, disciplinárními delikty a pořádkovými delikty.

Postoj štrasburského soudu k posuzování disciplinárního deliktu jako trestního obvinění podle článku 6 Úmluvy shrnuje Repík²²⁴ následovně. U disciplinárních deliktů rozhoduje třetí kritérium, tedy druh a závažnost sankce. Na rozdíl od přestupků a jiných správních deliktů subjektem disciplinárního deliktu nemůže být každý občan, ale vždy jen určitý omezený okruh osob se zvláštním statutem. Za dostatečně závažnou sankci, aby zakládala trestní kvalifikaci disciplinárního deliktu, uznal štrasburský soud jen odnětí svobody, přičemž taková sankce přichází v úvahu jen u

²²² REPÍK, B. *Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo*. Praha: Orac, 2002, s. 102.

²²³ BERGER, V. *Judikatura Evropského soudu pro lidská práva*. Praha: IFEC, 2003, s. 262 – 266.

²²⁴ REPÍK, B. *Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo*. Praha: Orac, 2002, s. 107.

vojáků a odsouzených ve výkonu trestu odnětí svobody. Žádnou jinou sankci stanovenou nebo uloženou za disciplinární delikt štrasburský soud nepovažoval za dostatečně závažnou, aby mohlo jít o trestní obvinění. Přitom někdy jde o tak závažné zásahy do práv disciplinárně postižených, že by měli mít právo na spravedlivý proces před soudem podle článku 6 Úmluvy.

Zda by štrasburský soud uznal kázeňský přestupek příslušníků bezpečnostních sborů podle služebního zákona za trestní obvinění je otázkou. Právě Repík uvádí kritické ohlasy, že by se štrasburský soud již neměl vyhýbat otázce případné trestní kvalifikace disciplinárních deliktů. Podle mého mínění, postoj štrasburského soudu vycházející ze zásady, že jen odnětí svobody u disciplinárního deliktu naplňuje dostatečnou závažnost sankce, a tedy trestní povahu deliktu podle článku 6 Úmluvy, jak poprvé bylo uvedeno právě v případě *Engel et alia versus Holandsko* ze dne 8. 7. 1976, je už zastaralý.

Právě ztráta možnosti vykonávat svou profesi, v podmínkách služebního poměru pravomocné uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti, je dostatečně závažný postih, aby mohl naplnit povahu trestního obvinění. Přitom takováto sankce se vzdáleně „podobá“ trestu zákazu činnosti u přestupků, které jsou jednoznačně jako kategorie správních deliktů etiketovány „trestní obvinění podle článku 6 Úmluvy“.

11.2 Článek 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě – zásada ne bis in idem a kázeňský přestupek

Diskuze, zda je kázeňský přestupek příslušníka bezpečnostního sboru podle služebního zákona, trestním obviněním anebo ne, je vzhledem přezkoumatelnosti pravomocného odvolacího rozhodnutí o kázeňském trestu na podkladě žaloby podle soudního řádu správního, planá. Nikoliv už diskuze, zda je disciplinární delikt, potažmo kázeňský přestupek taktéž trestním obviněním (pozn. český překlad užívá opět trestný čin a trestní řízení) podle článku 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě.

Článek 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě má nadpis Právo nebýt souzen nebo trestán dvakrát. Podle odstavce 1 *nikdo nemůže být stíhán nebo potrestán v trestním řízení podléhajícím pravomoci téhož státu za trestný čin, za který již byl osvobozen nebo odsouzen konečným rozsudkem podle zákona a trestního řádu tohoto státu*. Podle odstavce 2 ustanovení předchozího odstavce nejsou na překážku obnově řízení podle zákona trestního řádu příslušného státu, jestliže nové nebo nově odhalené skutečnosti nebo podstatná vada v předešlém řízení mohly ovlivnit rozhodnutí ve věci.

Skutečnost, že princip ne bis in idem dle článku 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě pokrývá kromě činů, které jsou podle českého vnitrostátního práva kvalifikovány jako trestné činy, také (za určitých okolností) některé činy, kvalifikované v českém vnitrostátním právu jako mimotrestní delikty, pro širší českou právníkou veřejnost objevil rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 11 Tdo 738/2003 ze dne 22. 7. 2004, který dále dovodil, že v případech, na které se vnitrostátní úprava principu ne bis in idem nevztahuje, lze přímo aplikovat článek 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě

s odkazem na § 11 odst. 1 písm. j) trestního řádu a články 10 a 95 Ústavy.²²⁵

Podle ustanovení § 11 odst. 1 písm. j) trestního řádu je totiž zákonnou překážkou trestního stíhání i to, že jeho vedení brání vyhlášená mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána. Brání-li tedy právní vymezení principu *ne bis in idem* v článku 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod i trestnímu stíhání určité osoby za čin, pro nějž již byla pravomocně postižena v přestupkovém řízení, pak proti ní nelze ani v České republice s ohledem na ustanovení § 11 odst. 1 písm. j) trestního řádu vést trestní stíhání pro týž čin, dříve než bylo předchozí rozhodnutí přestupkového orgánu ohledně téhož činu zrušeno v předepsaném řízení.

Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 5 Tdo 166/2006 ze dne 15. 2. 2006 podrobně rozebírá princip *ne bis in idem* jak ze zorného úhlu štrasburského soudu, tak vnitrostátní úpravy (vztah trestného činu a přestupku a jejich čtyři vzájemné kombinace), z něhož je následující výtah.

Jednoznačná a dlouhodobě neměnná je judikatura štrasburského soudu též v tom, že článek 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě dopadá jak na činy kvalifikované vnitrostátním právem jako trestné činy, tak i na činy jím kvalifikované jako přestupky, popř. jiné správní delikty a výjimečně i disciplinární delikty. V rozhodovací praxi štrasburského soudu byly řešeny jak případy jednočinného souběhu trestného činu a přestupku, kdy určitá osoba byla nejdříve odsouzena soudem pro trestný čin a poté postižena správním orgánem pro přestupek (tak tomu bylo například v rozhodnutí ze dne 23. 10. 1995 ve věci *Gradinger versus Rakousko*, v rozhodnutí ze dne 5. 3. 1998 ve věci *Marte a Achberger versus Rakousko* a v rozhodnutí ze dne 30. 5. 2000 ve věci *R. T. versus Švýcarsko*), tak i případy, kdy tatáž osoba byla v

²²⁵ POLÁK, P. Princip *ne bis in idem* dle článku 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ve světle některých rozhodnutí Nejvyššího soudu. *Státní zastupitelství*, 2007, č. 2, s. 25.

řízení vedených pro týž čin nejdříve postižena správním orgánem za přestupek a poté odsouzena soudem za trestný čin (tak tomu bylo v případech řešených například v rozhodnutí ze dne 30. 7. 1998 ve věci Oliveira versus Švýcarsko, v rozhodnutí ze dne 29. 5. 2001 ve věci Fischer versus Rakousko a v rozhodnutí ze dne 6. 6. 2001 ve věci Sailer versus Rakousko). Štrasburský soud se tedy nepřiklonil k názoru, že zákaz ne bis in idem je omezen jen na trestní řízení.

Se stížností přímo na porušení článku 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě byl štrasburský soud poprvé konfrontován až ve věci Gradinger versus Rakousko ze dne 23. 10. 1995. V této věci se postavil za stanovisko, že je rozhodující nikoli totožnost právní kvalifikace, ale totožnost skutku, a v jeho rámci totožnost jednání.

Za návrat k původnímu názoru zaujatému v rozsudku ve věci Gradinger versus Rakousko lze nicméně považovat názor promítnutý do rozsudků ve věcech Fischer versus Rakousko ze dne 29. 5. 2001, Sailer versus Rakousko ze dne 6. 6. 2001 a W. F. v. Rakousko ze dne 30. 5. 2002. V daném kontextu je přitom podstatné to, že v nich štrasburský soud mimo jiné zdůrazňuje, že „existují případy, kdy jeden čin na první pohled zdánlivě představuje více než jedno porušení zákona, avšak bližší zkoumání ukazuje, že by mělo být stíháno pouze jedno porušení zákona, protože zahrnuje všechny znaky nebezpečného jednání obsažené v ostatních. Zřejmým příkladem je čin, který představuje dvě porušení zákona, z nichž jedno má přesně stejné znaky jako druhé, plus jeden navíc. Mohou však existovat další případy, jak připomíná štrasburský soud pro, „kdy se jednání a porušení zákona překrývají pouze mírně. Jsou-li tedy různá porušení zákona, jež se zakládají na jednom činu, stíhána po sobě, jedno po konečném rozhodnutí o druhém, je třeba posoudit, zda tato porušení mají, či nemají stejnou skutkovou podstatu (stejně základní prvky), a v případě, že stejnou skutkovou podstatu skutečně mají, zastavit vedené stíhání.“ Stejně tak je podle názoru štrasburského soudu

„vyloučeno souběžné stíhání dvou nebo více porušení zákona založených na témže skutku“.

Zásadu ne bis in idem - právo nebýt souzen nebo trestán dvakrát za týž čin - ve smyslu Protokolu č. 7 k Úmluvě je tedy na místě vztáhnout jak na činy patřící podle českého právního řádu mezi trestné činy, tak zásadně i na činy spadající mezi přestupky, a to ve všech kombinacích, které mezi nimi přicházejí v úvahu.

V praxi proto může dojít k porušení této zásady v případech vynesení dvou po sobě následujících rozhodnutí pro týž čin kvalifikovaný v obou případech jako trestný čin (tzn. v kombinaci trestný čin – trestný čin), dvou takových po sobě následujících rozhodnutí pro týž čin kvalifikovaný nejdříve jako trestný čin a poté jako přestupek (tzn. v kombinaci trestný čin – přestupek), dvou po sobě následujících rozhodnutí pro týž čin kvalifikovaný nejdříve jako přestupek a poté jako trestný čin (tzn. v kombinaci přestupek – trestný čin) a dvou takových po sobě následujících rozhodnutí pro týž čin kvalifikovaný v obou případech jako přestupek (tzn. v kombinaci přestupek – přestupek). Zákaz dvojího stíhání a potrestání vyplývající ze zásady ne bis in idem v podobě vymezené Protokolem č. 7 k Úmluvě se tedy uplatní ve čtyřech typově odlišných situacích:

- osobu, jejíž trestní stíhání pro určitý čin již meritorně skončilo (osvobozením nebo odsouzením), není možné pro týž čin znovu trestně stíhat a potrestat, a to bez ohledu na to, zda je v daném činu nově spatřován stejný trestný čin jako v dřívějším trestním řízení nebo jiný trestný čin,

- proti osobě, jejíž trestní stíhání pro určitý čin již meritorně skončilo (osvobozením nebo odsouzením), není možné pro týž čin vést přestupkové řízení a postihnout jí za takový čin znovu a tentokrát jej kvalifikovat jako přestupek, zatímco předtím byl takový čin kvalifikován jako trestný čin,

- proti osobě, jejíž přestupkové řízení před příslušným správním orgánem pro určitý čin již skončilo meritorním

rozhodnutím (osvobozením nebo odsouzením), nelze vést další přestupkové řízení pro týž čin a znovu jí za něj postihnout, byť by tento čin byl po právní stránce kvalifikován jako jiný přestupek než v prvním případě,

- osobu, jejíž přestupkové řízení pro určitý čin již meritorně skončilo rozhodnutím příslušného správního orgánu (osvobozením nebo odsouzením), není možné pro týž čin trestně stíhat a odsoudit jí, byť by byl nově tento čin kvalifikován jako trestný čin, zatímco v již skončeném přestupkovém řízení byl kvalifikován jako přestupek. (Konec výtahu)

Nejvyšší soud se zabýval přímou aplikovatelností čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě v následujících rozhodnutích, kde předmětem zkoumání byl kázeňský přestupek. I když to byl kázeňský přestupek za platnosti předchozího služebního zákona, na podstatě hodnocení deliktu a totožnosti skutku se nic nemění.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 11. 2005 sp. zn. 7 Tdo 1241/2005 řešilo vztah mezi předchozím postihem za kázeňský přestupek spočívající v porušení základní povinnosti policisty podle § 28 odst. 1 písm. a) předchozího služebního zákona, konkrétně v nedoručení rozhodnutí v trestní věci, nekompletování a nepředání spisového materiálu k dalšímu administrativnímu opatření, a následným trestním stíháním pro trestný čin zneužívání pravomoci veřejného činitele podle § 158 odst. 1 písm. c) předchozího trestního zákona. Nejvyšší soud konstatoval, že se nejedná o přestupek trestněprávní povahy, a ani se tedy nejednalo o porušení zásady ne bis in idem.²²⁶

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 5. 2006 sp. zn. 6 Tdo 514/2006 se zabývalo vztahem mezi předchozím postihem za kázeňský přestupek podle § 32 odst. 1 předchozího služebního zákona, spočívající v nesprávném zjištění totožnosti zboží, a

²²⁶ S použitím POLÁK, P. Princip ne bis in idem dle článku 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ve světle některých rozhodnutí Nejvyššího soudu. *Státní zastupitelství*. 2007, č. 2, s. 29.

následným odsouzením za trestné činy zneužívání pravomoci veřejného činitele podle § 158 odst. 1 písm. a) předchozího trestního zákona a přijímání úplatku podle § 160 odst. 1. odst. 3 písm. b) předchozího trestního zákona, jichž se obviněný dopustil tím, že ve funkci celního inspektora s cílem získat neoprávněný majetkový prospěch při dovozu osobního vozidla vyplnil formulář „Rozsah poškození a chybějící části“ v rozporu se skutečným stavem vozidla (*pozn. jednalo se o stejné vozidlo jako v případě, který byl řešen jako kázeňský přestupek*) a v této souvislosti převzal úplatek ve výši 40 000 Kč a za propuštění dalších dvou osobních vozidel do režimu tranzit úplatek ve výši 45 000 Kč. Nejvyšší soud v rámci posuzování přímé aplikovatelnosti čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě zjišťoval, zda v přestupkovém řízení a poté v trestním řízení bylo rozhodnuto o témže skutku a především, zda se jednalo o činy se shodnými znaky skutkové podstaty.

Zde Nejvyšší soud dovodil, že obviněný nebyl v trestním řízení postižen proto, že nesprávně zjistil totožnost zboží (osobního vozidla), ale proto, že tímto způsobem jako veřejný činitel jednal s cílem zajistit sobě a další osobě neoprávněný majetkový prospěch, a že za to a za další jednání přijal úplatek. Skutek, pro který byl obviněný v trestním řízení odsouzen, zahrnoval skutkové okolnosti, které v rámci kázeňského řízení nebyly řešeny, takže postihem pro kázeňský přestupek nebyl vyčerpán celý skutek.²²⁷

Rovněž Nejvyšší soud se musel vyjádřit k uplatnění zásady ne bis in idem v kárném řízení o kárném provinění soudce. Ačkoliv se jednalo o kárné provinění soudce, nikoli o kázeňský přestupek příslušníka, příklad uvádím z následujících důvodů. Jednalo se o to, že soudce Nejvyššího soudu JUDr. Zdeněk Sovák opakovaně publikoval texty v odborných právnických časopisech, ač autorem žádného z publikovaných textů nebyl a celé tyto texty prakticky

²²⁷ S použitím POLÁK, P. Princip ne bis in idem dle článku 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ve světle některých rozhodnutí Nejvyššího soudu. *Státní zastupitelství*, 2007, č. 2, s. 30.

doslovně převzal. Soudce byl stíhán pro trestné činy porušování autorského práva, práv souvisejících s právem autorským a práv k databázi podle § 152 odst. 1. odst. 2 písm. b) předchozího trestního zákona a podvodu podle § 250 předchozího trestního zákona.

Stěžejní otázka zněla, zda se tímto jednáním (skutkem) soudce dopustil taktéž kárného provinění²²⁸, které je definováno jako *zaviněné porušení povinností soudce, jakož i zaviněné chování nebo jednání, jímž soudce narušuje důstojnost soudcovské funkce nebo ohrožuje důvěru v nezávislé, nestranné, odborné a spravedlivé rozhodování soudů*, když jeho jednání bylo v trestním řízení pravomocně ukončeno institutem narovnání.

Podle názoru ministra spravedlnosti byl možný souběh postihů za skutek, který je současně kárným proviněním i trestným činem, proto v takovém případě nemůže jít o porušení zásady *ne bis in idem* s ohledem na odlišné vymezení skutkových podstat trestných činů a skutkové podstaty kárného provinění a rovněž s ohledem na rozdílné důrazy v ochraně zájmů reprezentované postihem při narovnání v trestním řízení a postihem při uložení kárného opatření.

Kárný senát rozhodl, že stěžejní v trestním řízení z hlediska zásady *ne bis in idem* je posouzení, zda jde o týž skutek, a zcela irelevantní je právní posouzení daných okolností (právní kvalifikace skutku). Vycházel z vymezení skutku soudní praxí. Skutkem je určitá událost ve vnějším světě charakterizovaná určitým jednáním a jeho následkem. Jde tedy o souhrn určitých skutkových okolností. Pro posouzení toho, zda jde o týž skutek, je přitom zcela irelevantní právní posouzení daných skutkových okolností. Podstatné je naopak, že o týž skutek jde nejen při naprostém souladu v jednání i v následku, ale též v případě úplné shody alespoň v jednání při rozdílném následku, stejně jako v případě

²²⁸ § 87 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů.

úplné shody alespoň v následku při rozdílném jednání. Navíc totožnost skutku je zachována i v případě alespoň částečné shody v jednání nebo v následku (anebo v obojím), pokud se jedná o shodu v podstatných okolnostech, jimiž se rozumí zejména skutkové okolnosti charakterizující jednání nebo následek z hlediska právní kvalifikace.

Rozhodnutí²²⁹ kárného senátu Nejvyššího soudu ze dne 30. 10. 2008 sp. zn. 1 Skno 10/2008 se přiklonilo k zásadě posuzování totožnosti skutku, nikoli právní kvalifikace. *„Bylo-li v trestním řízení schváleno narovnání mezi obviněným soudcem a poškozeným a trestní stíhání soudce bylo zastaveno, potom kárné řízení vedené proti soudci pro týž skutek musí být zastaveno při použití zásady ne bis in idem.“*

Zásada *ne bis in idem* v řízení o kázeňském přestupku se promítla do obligatorního zastavení řízení o kázeňském přestupku služebním funkcionářem podle § 188 písm. e) služebního zákona, jestliže o skutku již bylo pravomocně rozhodnuto orgánem činným v trestním řízení. Zrcadlem tohoto ustanovení je zastavení trestního stíhání státním zástupcem podle § 172 odst. 2 písm. b) trestního řádu, bylo-li o skutku obviněného již rozhodnuto jiným orgánem, kázeňsky, kárně anebo cizozemským soudem nebo úřadem a toto rozhodnutí lze považovat za postačující. Rovněž podle § 186 odst. 10 služebního zákona nelze uložit kázeňský trest příslušníkovi, který již byl za týž skutek pravomocně odsouzen.

Jak tato zásada žije v praxi bezpečnostního sboru, konkrétně policie, ukazuje následující příklad, kdy služební funkcionář s personální pravomocí obdržel přípis okresního státního zastupitelství s tím, že je mu odevzdáván jeho přímý podřízený, rovněž služební funkcionář s personální pravomocí, ke kázeňskému projednání za skutek, kterého se dopustil tím, že uložil kázeňský trest, ačkoliv musel vědět, že Inspekce Policie České republiky

²²⁹ Uveřejněno v *Trestněprávní revue*, 2008, č. 12, s. 367 – 371.

zahájila úkony trestního řízení, a tedy porušil ustanovení § 180 a § 187 služebního zákona²³⁰. Následně pak bylo tímto jednáním zmařeno případné trestní stíhání policistů odpovědných za útěk obviněného (podle § 11 odst. 1 písm. j) trestního řádu - trestní stíhání nelze zahájit a bylo-li zahájeno, nelze v něm pokračovat a musí být zastaveno, jak stanoví vyhlášená mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána).

Článek 4 odst. 1 Protokolu č. 7 Úmluvy, jež je dle čl. 10 Ústavy přímo aplikovatelná, je nadepsán rubrikou „ne bis in idem“. Dle tohoto ustanovení nikdo nemůže být trestán v trestním řízení podléhajícím pravomoci téhož státu za trestný čin, za který byl již osvobozen nebo odsouzen konečným rozsudkem podle trestního řádu tohoto státu. Dle judikatury Nejvyššího soudu České republiky (11 Tdo 738/2003) i dle ustálené judikatury štrasburského soudu je třeba trestný čin vykládat nikoli pouze tak, jak je definován v trestním zákoně, ale i jako přestupek.

Takto byl odůvodněn přípis o odevzdání věci, tedy služebního funkcionáře ke kázeňskému projednání. Jako „protiopatření“, ochrana ve formě nevystavování se nebezpečí trestního stíhání funkcionářů se služební pravomocí, byl zvolen postup, kdy na místo mimořádné události²³¹ se dostaví pracovník Inspekce Policie České republiky a vlastní kontrolní pracovník policie sepíše písemný záznam, zda si věc Inspekce Policie České republiky převzala či ne.

Takto lze řešit mimořádné události, které vždy zpočátku oscilují mezi trestným činem, kázeňským přestupkem, jiným jednáním, které má znaky přestupku anebo dokonce i jiným správním deliktem podle zvláštního zákona, a teprve v průběhu prošetřování krystalizuje právní kvalifikace skutku z pohledu role

²³⁰ Podle § 187 služebního zákona služební funkcionář věc bezodkladně postoupí státnímu zástupci i v průběhu řízení, nasvědčují-li zjištěné skutečnosti tomu, že jde o trestný čin.

²³¹ Jako mimořádná událost se hodnotí vždy např. útěk osoby omezené na svobodu, ať už ji střeží příslušníci Policie nebo vězeňské služby. Příklad lze proto rozšířit i na ostatní bezpečnostní sbory. Problémem je ovšem, že existuje jen Inspekce Policie České republiky.

zúčastněného občana a z pohledu role (resp. zavinění) příslušníka bezpečnostního sboru v oné mimořádné situaci.

Díky existenci Inspekce Policie České republiky je možné takové řešení zamezující kolizi procesů v policii. Ovšem policie není jediným bezpečnostním sborem podle služebního zákona. A jaké je tedy řešení v ostatních bezpečnostních sborech?

Částečnou odpověď bychom mohli nalézt prostřednictvím zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů²³², který ale skončil jen jako návrh zákona ministra vnitra schválený vládou dne 23. 3. 2009. Částečná odpověď proto, neboť jeho navržená osobní působnost je omezena jen na příslušníky policie, celní správy, vězeňské služby i samotné generální inspekce²³³. Stávající systém stíhání příslušníků BIS a příslušníků Úřadu pro zahraniční styky a informace by se nezměnil s ohledem na přísnou konspiraci jejich působení. Podle návrhu zákona příslušníci Hasičského záchranného sboru mají záchranný charakter práce, není tedy důvod jejich trestnou činnost stíhat jiným způsobem, než u běžných občanů.

Praxe zabráňující kolizi mezi potenciálním trestním řízením a řízením o uložení kázeňského přestupku, kterou je možné podle dosavadní úpravy zavést pouze mezi policií a Inspekcí Policie České republiky, by tak mohla být rozšířena i na výše vyjmenované bezpečnostní sbory. Jaká je ale skutečná praxe, zda je nastaven nějaký standardní postup či se postupuje ad hoc, případ od případu, nelze z veřejných zdrojů zjistit.

²³² Malíkova, J. *Priorita Ministerstva vnitra – nezávislá kontrola policie*. [on line]. Dostupný z [www: http://www.mvcr.cz/clanek/priorita-ministerstva-vnitra-nezavisla-kontrola-policie.aspx](http://www.mvcr.cz/clanek/priorita-ministerstva-vnitra-nezavisla-kontrola-policie.aspx).

²³³ Návrh zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů počítá se vznikem ekonomicky samostatného bezpečnostního sboru zcela nezávislého na ministerstvech. V čele stojí ředitel jmenovaný vládou po projednání v příslušném výboru Parlamentu. Vznik nového bezpečnostního sboru počítá s 280 pracovními místy (převedení pracovníků Inspekce policie, Ministerstva vnitra a ostatních resortů a vytvoření 28 nových tabulek příslušníků ve služebním poměru a 47 tabulek pro občanské zaměstnance). Ročními náklady na fungování Generální inspekce počítají s 223 mil. Kč a jednorázové náklady na její vznik 78 mil. Kč.

12 Srovnání s právní úpravou disciplinárního deliktu příslušníků ve služebním poměru na Slovensku

Právní úprava disciplinárního deliktu je upravena zákonem č. 73/1998 Z.z. (Zbierka zákonov), o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície (dále jen „slovenský služební zákon“).

Pokud jde o osobní působnost slovenského služebního zákona, tak ta se vztahuje, jak vyplývá z názvu, na příslušníky policejního sboru,²³⁴ Slovenské informační služby, vězeňské služby a justiční stráže. Kromě toho osobní působnost byla rozšířena zákonem č. 241/2001 Z. z., zákon o ochrane utajovaných skutečností a o zmene a doplnení niektorých zákonov, i na příslušníky slovenského Národního bezpečnostního úřadu, na rozdíl od české právní úpravy²³⁵. Naopak neobsahuje služební poměr hasičů ani celníků. Jako legislativní zkratka pro osoby ve služebním poměru byl zaveden pojem „*policista*“.

Podle § 2a odst. 2 slovenského služebního zákona „*Výkon práv a povinností vyplývajících ze služebního poměru musí být v souladu s dobrými mravy. Nikdo nesmí tyto práva a povinnosti zneužívat na škodu druhého. Policista nesmí být v souvislosti s výkonem státní služby pronásledovaný ani jinak postihovaný za to, že podá na jiného policistu anebo nadřízeného stížnost, žalobu anebo návrh na začátek trestného stíhání.*“ Ustanovení o „dobrých

²³⁴ Na území Slovenska působí samostatně železniční policie a je zřízena samostatným zákonem - zákon č. 57/1998 Z. z. o Železničnej polícii.

²³⁵ Národní bezpečnostní úřad je ústředním správním úřadem pro oblast ochrany utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti, který byl zřízen zákonem č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů, a to k 1. srpnu 1998. Ve své činnosti se řídí zákonem č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů. Osoby vykonávající pravomoc úřadu jsou pouze zaměstnanci v režimu zákoníku práce.

mravech“ a podobné ustanovení k ochraně příslušníka bezpečnostního sboru není v českém služebním zákoně vůbec uvedeno.

Dalším významným rozdílem je, že slovenský služební zákon obsahuje tři verze služební přísahy – pro příslušníka Národního bezpečnostního úřadu, příslušníka Bezpečnostní služby a pro „zbytek“.

Odlišnost, která nemá ve služebním zákoně obdobu, je upravení příbuzenských a jiných podobných vztahů policistů. Slovenský služební zákon v § 18 výslovně zakazuje nepotismus následujícím způsobem – *„(1) Policisté, kteří jsou blízkými osobami podle zvláštního předpisu, nesmí se zařadit do státní služby tak, aby jeden byl bezprostředně podřízený druhému anebo podléhal jeho pokladní anebo účetní kontrole. (2) Občan, který požádá o přijetí do služebního poměru, oznámí služebnímu úřadu skutečnosti podle paragrafu 1“.*

Ke služební disciplíně lze uvést velmi významnou povinnost, která ve služebním zákoně není upravena vůbec. Jedná se o povinnost prokazovat své příjmy a čestným prohlášením ručit za příjmy nabyté v souladu s právem. Ustanovení § 48a slovenského služebního zákona s názvem *„Majetkové přiznání“* určuje přesně jaké částky je nutno hlásit a také přesný procesní postup. Nejdůležitějšími výňatky z dané úpravy jsou následující:

„Policista je po dobu trvání služebního poměru povinný prokazovat svoje majetkové poměry v majetkovém přiznání a) do 30 dní ode dne vzniku jeho služebního poměru, b) do 31. března každého kalendářního roku, c) ve lhůtě určené ministrem.“ A dále *„Součástí majetkového přiznání je také čestné prohlášení policisty, že nemá vědomost o takových příjmech osob žijících s ním v domácnosti, které je možné považovat za nezdaněné příjmy anebo za příjmy z nečestných zdrojů.“* A nakonec *„Majetkové přiznání podává policista nadřízenému, který ho ustanovuje anebo jmenuje do funkce. Nadřízený zabezpečí vyhodnocení majetkového přiznání*

na účely získání přírůstku majetku policisty, uchovávání majetkového přiznání a taktéž zabezpečí ochranu majetkového přiznání před zneužitím.“ Nesplnění povinnosti k majetkovému přiznání je porušením služební povinnosti.

Na české straně není povinnost dokazovat své příjmy generální pro každého příslušníka bezpečnostního sboru. Zprostředkovaně se týká jen některých příslušníků bezpečnostních sborů, kteří jsou zařazeni na služebním místě, které vyžaduje způsobilost příslušníka seznamovat se s utajovanými informacemi.²³⁶

Disciplinární delikt policistů je upraven v části třetí slovenského služebního zákona – „Služební disciplína a disciplinární pravomoc“. Služební disciplína policistů spočívá v důsledném plnění povinností ustanovených ústavou, ústavními zákony, zákony, dalšími všeobecně závaznými právními předpisy, služební přísahou, rozkazy, nařízeními, příkazy a pokyny nadřízených.

Kázeňský přestupek (doslovný překlad „disciplinární provinění“) je definován jako zaviněné porušení povinností policisty, pokud není trestným činem anebo přestupkem. Podle slovenského služebního zákona se projedná i jednání policisty, které má znaky přestupku.

Kázeňským trestem (doslovně „disciplinární opatření“) je podle § 53 odst. 1 slovenského služebního zákona

- a) písemné pokárání,
- b) snížení služebního platu až o 15 % na dobu nejvíce třech měsíců,
- c) snížení hodnosti o jeden stupeň na dobu jednoho roku,
- d) zákaz činnosti,
- e) propadnutí věci.

²³⁶ Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů.

Podle odstavce 2 *jestliže se policistovi ukládá disciplinární opatření podle odstavce 1 písmena b) za jednání, které má znaky přestupku, nesmí překročit jeho úhrnná výška horní hranici pokuty, která je za toto jednání ustanovená.*

Ustanovením § 54 slovenského služebního zákona je upravena výtká - *Jestliže postačí na nápravu policisty a na obnovení služební disciplíny za méně závažné jednání, které má znaky disciplinárního provinění anebo znaky přestupku, výtká, disciplinární opatření se neuloží.*

K ukládání kázeňských trestů lze uvést následující odlišnosti. Za disciplinární provinění lze uložit jen jedno z následujících disciplinárních opatření (písemné pokárání, snížení služebního platu, snížení hodnosti o jeden stupeň na dobu jednoho roku). Za přestupek lze uložit všechny sankce kromě snížení hodnosti, a to samostatně anebo spolu, přičemž písemné pokárání a snížení služebního platu není možné uložit současně.

Jako právní kuriozitu lze hodnotit, že slovenský služební zákon v § 55 odst. 4 explicitně stanoví, že „*disciplinárním opatřením zákazu činnosti není možno uložit zákaz výkonu funkce policisty.*“

Slovenský zákonodárce v § 59 odst. 4 ujasňuje, že kázeňský trest a skončení služebního poměru se nevylučuje, ovšem za podmínky, že „*po uložení disciplinárního opatření vyšly najevo skutečnosti odůvodňující skončení služebního poměru policisty.*“

Slovenský služební zákon nakonec jasně v § 60 stanoví, co znamená kázeňský trest uložit, neboli kdy uplyne hmotněprávní lhůta k potrestání a také určuje formu, a to „ústní doručení“ vyhlášením. „*Rozhodnutí o uložení disciplinárního opatření vyhláší policistovi nadřízený, který o uložení disciplinárního opatření rozhodl, anebo jím pověřený jiný nadřízený. Vyhlášením rozhodnutí podle odstavce 1 je disciplinární opatření uloženo.*“

Kritéria při uložení kázeňského opatření „Při rozhodování o uložení disciplinárního opatření se přihlédne k povaze

protiprávního jednání, k okolnostem, za kterých bylo spácháno, jeho následky, míra zavinění a na dosavadní postoj policisty k plnění služebních povinností.“

Ustanovení § 57 slovenského služebního zákona podrobně, jasně určuje počítání lhůty k uložení trestu. Nejdůležitějším rozdílem oproti české právní úpravě je zkrácené subjektivní lhůty na pouhých 30 dnů, a to je dokonce vztaženo ke kterémukoliv z nadřízených podezřelého příslušníka z kázeňského provinění! Kromě toho platí stavění lhůty, jestliže jednání policisty, ve kterém je možné spatřovat naplnění skutkové podstaty disciplinárního provinění, bylo předmětem prošetřování jiného orgánu, čímž se rozumí orgán činný v trestním řízení, správní orgán a orgán oprávněný vykonávat příslušné prošetřování nebo kontrolní činnost. Jestliže se policista dopustil disciplinárního provinění v cizině, lhůta 30 dní na uložení disciplinárního opatření počíná plynout dnem následujícím po dni návratu policisty z ciziny.

V kázeňské pravomoci udělovat kázeňské (doslovně „disciplinární“) odměny jsou následující rozdílnosti. Disciplinární odměnou je

- a) písemná pochvala,
- b) peněžitý dar anebo věcný dar,
- c) mimořádné povýšení do vyšší hodnosti.

A podle § 51 odst. 4 *„policistovi není možné udělit disciplinární odměnu v čase, kdy mu bylo uloženo disciplinární opatření a to ještě nebylo zahlazené. Před zahlazením disciplinárního opatření může udělit disciplinární odměnu výlučně ministr v případech hodných zvláštního zřetele“*.

Nejstručněji zhodnotit kázeňské právo slovenských „policistů“ (příslušníků vybraných bezpečnostních sborů) lze tak, že platná právní úprava vychází z předchozí úpravy – zákona Slovenské národní rady č. 410/1991 Zb., o služobnom pomere príslušníkov Policajného zboru Slovenskej republiky. Z hlediska kázeňského práva zůstala velmi podstatná věc – hodnostem byl zachován jejich

vojenský charakter, tedy nakládání s nimi jako s nástrojem disciplinární odměny i disciplinárního trestu. K tomu byla „přidána“ zpřesňující ustanovení, jejichž zakotvení si s největší pravděpodobností vyžádala nejednotná praxe, tj. co znamená kázeňský trest uložit a zda je možno udělit kázeňskou odměnu v době nezahlazeného kázeňského trestu.

Z těchto zpřesnění by si mohl vzít český zákonodárce příklad, stejně jako ze zahlazování kázeňských trestů, stavění lhůty pro uložení kázeňského trestu a obecně zákazu příbuzenských vztahů formulovaného v § 18 slovenského služebního zákona.

13 Závěr

Rigorózní práce pojednává o kázeňském přestupku příslušníka bezpečnostního sboru podle § 50 služebního zákona, který je pouze jedním z mnoha veřejných disciplinárních deliktů. Kromě toho služební zákon obsahuje další typ správního disciplinárního deliktu - jiné jednání, které má znaky přestupku (podle přestupkového zákona). Tento další typ je zmíněn jen okrajově²³⁷, práce se koncentruje na samotný kázeňský přestupek.

Kázeňský přestupek příslušníka bezpečnostního sboru je tradiční součástí služebního poměru, jakožto specifického právního vztahu mezi státem a konkrétním příslušníkem. Z tohoto důvodu rigorózní práce obsahuje taktéž historický exkurz – komentovaný přehled právní úpravy obsahující kázeňské právo předchůdců současných policistů, příslušníků vězeňské služby a celníků, a to od roku 1945.

Rigorózní práce na zvolené téma pojednává pouze o hmotněprávní části kázeňského práva, tedy o kázeňském přestupku, kázeňském trestu a kázeňské odměně. Procesní část kázeňského práva – řízení o uložení kázeňského trestu je zmíněno jen informativně.

Kázeňské právo má obrovský význam v praxi služebního poměru, neboť je manažerským nástrojem. Vedoucí příslušník, který má pravomoc jednat a rozhodovat (tzv. služební funkcionář s personální pravomocí), udržuje prostřednictvím udělování kázeňských trestů a kázeňských odměn služební kázeň. Postupuje na základě zásady legality a opportunity.

²³⁷ Jiné jednání, které má znaky přestupku, jako další typ disciplinárního deliktu má v sobě potenciál originálního tématu závěrečné práce, který využil např. DOSTÁL, F. *Jiné jednání mající znaky přestupku spáchané příslušníkem Hasičského záchranného sboru*. (Diplomová práce). Brno: 2009. 122 s. – Masarykova univerzita v Brně. Právnická fakulta.

A zde nastupuje kritika platné právní úpravy, neboť ta doslova znemožňuje uplatňovat kázeňskou pravomoc v plné míře. Jedná se o podmínky zániku odpovědnosti za kázeňský přestupek, konkrétně institut subjektivní a objektivní prekluzivní lhůty. Podmínky pro uložení kázeňského trestu jsou zostřeny ještě tím, že zákonodárce „opomněl“ stanovit jejich stavění tak, jak to bylo uvedeno v předchozí právní úpravě služebního poměru.

Komplikace řízení o uložení kázeňského trestu za kázeňský přestupek nastává hlavně u nejasných případů, kde se teprve hledá právní kvalifikace, a to mimo pravomoc služebního funkcionáře s personální pravomocí, jako je tomu u vyšetřování orgány činnými v trestním řízení. Rovněž problematické je také rozhodnout včas, tedy nejpozději do dvou měsíců ode dne, kdy se služební funkcionář dozvěděl o jednání, které má znaky kázeňského přestupku, tam, kde obviněný příslušník je zejména zastoupen advokátem a tam, kde posouzení případu vyžaduje opatření důkazních prostředků opět mimo pravomoc služebního funkcionáře (např. výslechy svědků, znalecký posudek).

Typickou ukázkou, jak končí provinilí příslušníci s pomocí nedůsledné právní úpravy kázeňského práva, je následující příklad. Zároveň poukazuje, jak tenká, a hlavně „proměnlivá“ je hranice mezi trestným činem a kázeňským přestupkem.²³⁸

Velitel policejního oddělení prodával informace získané neoprávněnými lustracemi od září do prosince roku 2009. Jeho klienti byli dva bývalí důstojníci Státní bezpečnosti a jeden dřívější kolega, kteří se zabývají především mimosoudním vymáháním pohledávek.

Podle obžaloby pro ně policista získal osobní údaje o nejméně dvanácti lidech a dále jim zjišťoval majitele vozidel podle dodaných čísel registračních čísel. Za to dostával částky v řádech

²³⁸ Biskup, P. Policejní šéf se přiznal ke korupci, trest od soudu nedostal. *Novinky.cz* [on line]. [cit 30.4.2010]. Dostupný z [www: http://www.novinky.cz/krimi/198971-policejni-sef-se-priznal-ke-korupci-trest-od-soudu-nedostal.html](http://www.novinky.cz/krimi/198971-policejni-sef-se-priznal-ke-korupci-trest-od-soudu-nedostal.html)

tisícikorun. Podle předsedy senátu se sice dopustil protiprávního jednání, které ale vykazuje pouze nepatrnou společenskou nebezpečnost, proto policistu zprostil obžaloby ze zneužití pravomoci veřejného činitele a přijímání úplatku a věc postoupil ke kázeňskému vyřízení.

Překvapivě s tím souhlasil i státní zástupce, který přitom v závěrečné řeči striktně požadoval pro policistu trest odnětí svobody a několikaletý zákaz práce u policie a dalších ozbrojených složek. *„Na chodbě se mi to rozleželo v hlavě. I kdybych si podal stížnost, tak by ji městský soud stejně zamítl. Řízení by se zbytečně protahovalo a tahle může být policista potrestán alespoň kázeňsky,“* reagoval na dotaz Práva státní zástupce, proč během pár desítek minut zcela otočil.

Výrok státního zástupce, že policista může být potrestán alespoň kázeňsky, bych chtěla glosovat následujícím způsobem. S ohledem na nový druh kázeňského trestu sui generis odnětí služební hodnosti, tímto vyřízením věci orgány činnými v trestním řízení se obecně pro služebního funkcionáře nově otvírá možnost ukončit služební poměr podle § 42 odst. 1 písm. e) služebního zákona právě prostřednictvím pravomocného uložení trestu odnětí služební hodnosti.

Zároveň se ale vyřízení věci v kázeňském řízení komplikuje kvůli propadlým lhůtám, u nichž služební zákon nestanovil jejich stavění. Následkem je nemožnost potrestat příslušníka bezpečnostního sboru ani kázeňsky, byť mu původně hrozil, jako ve výše uvedeném případě, za jeho jednání trest odnětí svobody. A takový příslušník zůstává sloužit v bezpečnostním sboru dál.

Jediným řešením je změna právní úpravy - § 186 odst. 9 služebního zákona tak, aby se lhůta pro uložení kázeňského trestu stavěla nejen pro jiné jednání, které má znaky přestupku, ale i pro kázeňský přestupek. Vzorem může být ustanovení § 36 odst. 1 předchozího služebního zákona, kde se také pamatuje na případ, kdy se příslušník dopustil kázeňského přestupku v cizině, v tom

případě lhůta běží dnem následujícím po dni návratu příslušníka z ciziny. Předchozí služební zákon by měl být v případném legislativním procesu inspirací také v institutu zahlazení kázeňského trestu. Platná právní úprava služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů totiž neobsahuje žádný způsob zahlazení kázeňského trestu, což je diskriminující v porovnání např. k vojákům z povolání, ale i k odsouzeným za trestný čin v soudním trestání.²³⁹

Přínosem rigorózní práce je její praktické zaměření, propojování litery zákona s rozhodovací činností soudů. Uvedené poznatky je proto možné využít v aplikační praxi jednotlivých bezpečnostních sborů - vydávání prvostupňových rozhodnutí, přezkoumávání těchto kázeňských rozhodnutí, podávání vyjádření k žalobě a vyjádření ke kasační stížnosti či dokonce podávání samotné kasační stížnosti.

²³⁹ § 105 (Podmínky zahlazení odsouzení) a § 106 (Účinky odsouzení) trestního zákoníku.

14 Summary

Disciplinary offences of the Security Forces members

The title of the thesis is “Disciplinary offences of the Security Forces members”. Disciplinary offence is meant to be a disciplinary offence under § 50 of the Service Relationship of the Security Forces Members Act No. 361/2003 Coll. as amended (the „Service Relationship Act“), with the provisions of § 1, the Law states that the security forces are the Police of the Czech Republic, the Fire Brigade of the Czech Republic, the Customs Administration of the Czech Republic, the Czech Prison Service, the Security Intelligence Service and the Office for Foreign Relations and Information.

The aim of the thesis is to understand thoroughly the subject of disciplinary offence and disciplinary punishment, both according to the theory of administrative punishment and secondly from the perspective of service as a legal relationship *sui generis*. This is a generally theoretical thesis, which is not based on extensive statistics or researches. The descriptive method of analytical and comparative methods has been chosen as the methodology.

The thesis consists of the following eleven chapters: Administrative disciplinary punishment and administrative offences; A historical excursion - a disciplinary offence of some security forces since 1945; Characteristics of the service and disciplinary law; Characteristics of a disciplinary offence; Termination of one's responsibility for a disciplinary offence; An act with elements of an offence; Disciplinary punishment; Degradation in rank as a form of disciplinary punishment; Disciplinary remuneration; Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and a disciplinary offence; Comparison with the regulations of disciplinary misconduct in the security forces of the Slovak Republic.

While becoming closely acquainted with the respective legislature, I find out its current text highly problematic because it literally disallows to apply disciplinary power in full. The problem is caused by the condition for the termination of liability for a disciplinary offence, namely the Institute of subjective and objective limitation period. Furthermore, conditions for imposing disciplinary punishment are even more complicated by the fact the legislator “failed to remember” to set them in the way the previous legislation posed them.

Complications of the procedure for imposing disciplinary punishment for a disciplinary offense occur mainly in unclear cases, in which a legal qualification is yet to be found outside the competence of service officials with personnel power, as it happens in the cases of investigation carried out by law enforcement authority management. Equally problematic is to adjudge in time, that is within two months from the date when the service official learned of an act bearing the characteristics of a disciplinary offense, in the cases where the accused member is represented by a lawyer, and especially where the assessment of the case requires a measure of evidence again outside the competence of service officials with personnel power (e.g. questioning of witnesses, expert opinion).

The only solution is to change the rules - § 186, paragraph 9 of the Act so that the deadline for the imposition of disciplinary punishment is set not only for an act bearing elements of an offense, but for a disciplinary offense, too. The provisions of § 36 paragraph 1, prior to the Staff of Law, which attend to cases where a service-member commits a disciplinary offense abroad and set the beginning of the time limit reserved for the decision-making process on the day following the date of his or her return from abroad may serve as a model. In a contingent legislative process the Previous Service Act should serve as inspiration also in the Institute of misprision of disciplinary punishment. Existing

legislation for the service of members of security forces does not provide any way to misprision disciplinary punishment, and thus poses as discriminatory in comparison, for example, to professional soldiers, but also those common citizens who are found guilty of an offense in a judicial punishment process.

Contribution of the thesis lies in its practical focus, the linkage between the letter of the law and the decision-making processes of judicature. The achieved knowledge can be used in the practices of security forces - the issuing of disciplinary decisions, reviewing the disciplinary decisions and presenting an expert opinion in legal proceedings.

klíčová slova - key words

služební poměr - service relationship

disciplinární přestupek - disciplinary offence

disciplinární trest - disciplinary punishment

Seznam použité literatury a pramenů

Monografie

BERGER, V. *Judikatura Evropského soudu pro lidská práva*. Praha: IFEC, 2003.

BRODESSER, S. a kol. *Celnictví v Československu, minulost a přítomnost*. Praha: Naše vojsko, 1982.

GERLOCH, A. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2000.

HÁCHA, E.; HOETZEL, J.; LAŠTOVKA, K.; WEYR, F. *Slovník veřejného práva československého*, svazek I. Brno: Rovnost, 1929, Disciplinární právo, s. 389 - 408.

HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009.

HOETZEL, J.: *Československé správní právo, Část všeobecná*, Praha, 1934.

JELÍNEK, J. a kol.: *Trestní právo hmotné, Obecná část, Zvláštní část*, 3. vydání. Praha: Linde Praha, 2008.

KOTTNAUER, A.; ÚLEHLOVÁ, H.; PŘIB, J. *Služební zákon*, 1. vydání. Ostrava: Nakladatelství Jiří Motloch-Sagit, 2002.

KROUPA, V. *Historie SNB v dokumentech*. Praha: Naše vojsko, 1985.

KUČEROVÁ, H.; HORZINKOVÁ, E. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2009.

KURIL, J. *Štátna služba*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2006.

KURIL, J.: *Štátna služba a služobný pomer príslušníkov Policajného zboru*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2007.

MATES, P.; HORZINKOVÁ, E.; HROMÁDKA, M.; RAJMAN, J. *Nové policejní právo. Právní předpisy s komentářem*. Praha: Linde Praha, 2009.

MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008.

NOVOTNÝ, O.; DOLENSKÝ, A.; JELÍNEK, J.; VANDUCHOVÁ, M. *Trestní právo hmotné I. Obecná část*. Praha: Codex, 1997.

- NOVOTNÝ, O.; DOLENSKÝ, A.; NAVRÁTILOVÁ, J.; PÚRY, F.; RIZMAN, S., VANDUCHOVÁ, M.; VOKOUN, R. *Trestní právo hmotné – II, Zvláštní část*. 4. vydání. Praha: ASPI Publishing, 2004.
- NOVÝ, K.; TOMEK, P.; KALENSKÁ, M.; LANGEROVÁ, B. *Služební poměr příslušníků Policie České republiky*. Praha: Linde Praha, 1999.
- ONDRUŠ, R. *Vybraná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních (1918 – 1948)*. Praha: Linde Praha, 2001.
- Pocta Otovi Novotnému*. kol. autorů. Praha: CODEX Bohemia, 1998.
- POMAHAČ, R.; VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck, 2002.
- POŠVÁŘ, J. *Nástin správa práva trestního II. O administrativních trestech a správním trestním řízení*. Brno: Československý akademický spolek Právník, 1946.
- PRŮCHA, P. (ed.). *Aktuální otázky reformy veřejné správy*. Brno: MU Brno, 2000.
- PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2007.
- REPÍK, B. *Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo*. Praha: Orac, 2002.
- SLADEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2., vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009.
- TOMEK, P. *Slovník služebního poměru*. Olomouc: Anag, 2009.
- TOMEK, P. *Služební poměr příslušníků Policie ČR, Vězeňské služby ČR, Celní správy ČR a Hasičského záchranného sboru ČR s komentářem*. Olomouc: Anag, 2001.
- TOMEK, P. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem k 1. 1. 2007*. Olomouc: Anag, 2007.
- TOMEK, P.; NOVÝ, K. *Služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006.
- TRYKAR, L. *Služební poměr státních zaměstnanců*. Praha: Leges, 2008.

Časopisecké články

- BAŽIL, Z. K příští úpravě disciplinárního řízení státních úředníků. *Správní právo*, 1991, č. 4, s. 202 - 226.

- BÁRTA, J. Lhůty pro rozhodnutí ve správním a v přestupkovém řízení. *Správní právo*, 1997, č. 1, s. 3 - 17.
- CIBULKA, K.; KADEČKA, S. K přezkumu rozhodnutí o přestupcích ve správním soudnictví ve světle nálezu Ústavního soudu č. 52/2001 Sb. *Právní rozhledy*, 2001, č. 10, s. 493 - 499.
- ČERVENÝ, Z. Podstata disciplinární odpovědnosti. *Správní právo*, 1970, č. 1, s. 37 - 45.
- ČERVENÝ, Z. Právní podmínky efektivnosti správních sankcí. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 1987, č. 4, s. 27 - 35.
- HERCZEG, J.; NAVRÁTILOVÁ, J. K právu neusvědčovat sám sebe při dopravním deliktu. *Trestněprávní revue*, 2008, č. 7, s. 209 – 214.
- HLOUCH, L.; PLÁTĚNKOVÁ, H. Teoretickoprávní zamyšlení nad problematikou materiálního znaku pojmu trestného činu z pohledu de lege lata i de lege ferenda. *Trestní právo*, 2008, č. 1, s. 5 – 11.
- HRABÁK, J. Správní trestání právnických osob v rozhodovací praxi soudů. *Právní rádce*, 2008, č. 11, s. 43 – 50.
- KURIL, J. Charakteristika služobného pomeru příslušníka Policajného zboru. Bezpečnostní teorie a praxe, *Sborník PA ČR*, 2002, zvláštní číslo 1. díl, s. 37 – 47.
- KURIL, J. K poňatiu služobného pomeru ako právneho vzťahu. *Policajná teória a prax*, 1998, č. 2, s. 42 – 47.
- KURIL, J. K právnej povahe služobného pomeru príslušníkov PZ. *Bezpečnostní teorie a praxe*, 2007, č. 2, s. 17 - 24
- KURIL, J. K vývoju štánozamestnaneckých vzťahov. *Policajná teória a prax*, 2001, č. 3, s. 77 – 82.
- KURIL, J. Metóda právnej regulácie v zamestnaneckých vzťahoch policajtov u nás a v niektorých krajinách EÚ. *Bezpečnostní teorie a praxe*, 2007, č. 2, s. 7-16.
- KURIL, J. Metóda právnej regulácie v služobnom pomere príslušníkov PZ. *Policajná teória a prax*, 2000, č. 1, s. 23 - 33.
- KURIL, J. Služobná disciplína a disciplinárna zodpovednosť v služobnom pomere príslušníkov PZ. *Policajná teória a prax*, 2001, č. 2, s. 23 - 34.

- KURIL, J. Verejnoprávna povaha služobného pomeru príslušníkov Policajného zboru. *Bezpečnostní teorie a praxe*, 2003, zvláštní číslo 1. díl, s. 39 – 51.
- KURIL, J. Verejnoprávna povaha služobného pomeru príslušníkov PZ. *Bezpečnostní teorie a praxe*, 2007, č. 1, s. 3 – 16.
- MATES, P. Bezprostřední zásahy v činnosti veřejných sborů. *Trestněprávní revue*, 2008, č. 5, s. 140 – 144.
- MATES, P. K některým aspektům postihu smíšených správním deliktů v souvislosti s reformou správního trestání. *Právní rozhledy*, 2003, č. 7, s. 353 - 356.
- MATES, P. Lhůty ve správním právu trestním. *Právní rádce*, 2002, č. 10, s. 15 - 16.
- MATES, P. Působnost správního řádu. *Právní rádce*, 2006, č. 11, s. 34 – 37.
- MATES, P.; PIPEK, J. Úvahy nad zákazem reformace in peius ve správním právu trestním. *Právní rozhledy*, 1995, č. 11, s. 437 - 440.
- MATES, P. Východiska reformy správního trestání. *Právní zpravodaj*, 2002, č. 3 (příloha), s. I - III.
- MATES, P. Zavinění ve správním právu. *Veřejná správa*, 2008, č. 15, s. 16 – 17.
- MATES, P.; MAZANEC, M. Disciplinární správní delikty. *Právník*, 1997, č. 7, s. 592 a násl.
- NEZKUSIL, J. K otázce formálního pojetí trestného činu v chystané rektifikaci. *Právník*, 2008, č. 2, s. 160 – 177.
- ONDREJOVÁ, D. Limity diskrečního oprávnění v otázkách správního trestání správními orgány a meze správního přezkumu. *Právní rozhledy*, 2009, č. 10, s. 358 – 363.
- ORVISKÝ, L. Disciplinární zodpovědnost, jako jeden z charakteristických znaků služobného pomeru příslušníků PZ. *Bezpečnostní teorie a praxe. Sborník PA ČR*, 2002, zvláštní číslo, 2. díl, s. 373 – 385.
- POLÁK, P. Princip ne bis in idem dle článku 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ve světle některých rozhodnutí Nejvyššího soudu. *Státní zastupitelství*, 2007, č. 2, s. 25 - 32.
- PRŮCHA, P. K reformě správního trestání. *Právník*, 1998, č. 12, s. 1029 - 1038.

- PRŮCHA, P.; SCHELLE, K. K vývoji mezi správním a soudním trestáním. *Správní právo*, 1981, č. 7, s. 412 - 422.
- PRÁŠKOVÁ, H. Časová působnost zákonů upravujících správní delikty. *Správní právo*, 2009, č. 4, s. 193 - 208.
- PRÁŠKOVÁ, H. Přestupkové právo ve Spolkové republice Německo. *Správní právo*, 1991, č. 6, s. 365 - 377.
- PRÁŠKOVÁ, H. Správní trestání právnických osob v Německu. *Trestněprávní revue*, 2007, č. 9, s. 253 – 262.
- PRÁŠKOVÁ, H. Východiska budoucí právní úpravy správního trestání. *Právní praxe*, 1999, č. 6 a 7, s. 374 - 381 a 447 - 456.
- ŘEHÁČEK, J. K možnostem využití prostředků trestního práva při postihu kriminality v silniční dopravě. *Trestněprávní revue*, 2009, č. 6, s. 170 – 178.
- Sborník příspěvků: Kolokvium o správním trestání. *Správní právo*, 2002, č. 1, s. 1 - 44.
- SUCHÁNEK, R. K pojmu „bezúhonnosti“ v právním řádu České republiky. *Státní zastupitelství*, 2008, č. 9, s. 18 – 25.
- ŠÁMAL, P. K pojmu trestného činu a souvisejícím otázkám v novém trestním zákoníku. *Trestněprávní revue*, 2009, č. 5, s. 129 – 136.
- ŠPICAR, P. Zavinení jako neodmyslitelná součást trestného činu. *Trestněprávní revue*, 2007, č. 5, s. 121 – 124.
- TOMEK, P. Poznámky k přípravě zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. *Právník*, 2000, č. 10, s. 1008 - 1013.
- ŠÍN, Z. Aktuálnost historických poznatků o legislativní a právní činnosti v působnosti ministerstev, zejména Ministerstva národní obrany Československé republik. *Správní právo*, 1999, č. 6, s. 329 - 336.
- VACEK, P. Judikatura Nejvyššího správního soudu: správní delikty. *Soudní rozhledy*, 2006, č. 7, s. 245 – 248.
- VARVAŘOVSKÝ, P. Princip presumpce nevinny platí i v přestupkovém řízení. *Právní fórum*, 2008, č. 6, s. 264 – 265.
- VONDRUŠKA, F. Ke vztahu správních a trestních sankcí. *Státní zastupitelství*, 2007, č. 7 – 8, s. 12 – 17.
- ŽDÁRSKÝ, Z. Malá poznámka k promlčení kázeňského přestupku. *Státní zastupitelství*, 2008, č. 10, s. 24 – 26.

Příloha Etický kodex Policie České republiky

Příslušníci Policie České republiky, vědomi si svého poslání, spočívajícího ve službě veřejnosti, založeného na úctě a respektu k lidským právům, vyjadřují následující principy, jež chtějí sdílet a dodržovat.

1. Cílem Policie České republiky je

chránit bezpečnost a pořádek ve společnosti,
prosazovat zákonnost,
chránit práva a svobody osob,
preventivně působit proti trestné a jiné protiprávní činnosti a
potírat ji,
usilovat o trvalou podporu a důvěru veřejnosti.

2. Základními hodnotami Policie České republiky je

profesionalita,
neutrannost,
odpovědnost,
ohleduplnost,
bezúhonnost.

3. Závazkem Policie České republiky vůči společnosti je

prosazovat zákony přiměřenými prostředky s maximální snahou o spolupráci s veřejností, státními a nestátními institucemi,

chovat se důstojně a důvěryhodně, jednat se všemi lidmi slušně, korektně a s porozuměním a respektovat jejich důstojnost,

uplatňovat rovný a korektní přístup ke každé osobě bez rozdílu, v souladu s respektováním kulturní a hodnotové odlišnosti příslušníků menšinových skupin všude tam, kde nedochází ke střetu se zákony,

při výkonu služby jednat taktně, korektně a vhodně uplatňovat princip volného uvážení,

používat donucovacích prostředků pouze v souladu se zákonem; nikdy nezacházet s žádnou osobou krutě, nehumánně či ponižujícím způsobem,

nést odpovědnost za každou osobu, která byla omezena Policií České republiky na osobní svobodě,

zachovávat mlčenlivost o informacích zjištěných při služební činnosti,

zásadně odmítat jakékoliv korupční jednání, netolerovat tuto protizákonnou činnost u jiných příslušníků Policie České republiky, odmítnout dary nebo jiné výhody, jejichž přijetím by mohlo dojít k ovlivnění výkonu služby,

zásadně se vyhýbat jakémukoliv jednání, které by mohlo být střetem zájmů

4. Závazkem vůči ostatním příslušníkům Policie České republiky je usilovat o otevřenou a partnerskou spolupráci,

dbát, aby vztahy byly založeny na základě profesní kolegiality, vzájemné úcty, respektování zásad slušného a korektního jednání; jakékoliv formy šikanování a obtěžování ze strany spolupracovníků či nadřízených jsou vyloučeny,

netolerovat ani nekrýt podezření z trestné činnosti jiných příslušníků Policie České republiky a trestnou činnost neprodleně oznámit; stejně tak netolerovat ani jiné jejich protiprávní jednání či jednání, které je v rozporu s Etickým kodexem Policie České republiky.

5. Osobním a profesionálním přístupem příslušníků Policie České republiky je

nést osobní odpovědnost za svoji morální úroveň a svůj profesionální výkon,

chovat se bezúhonně ve službě i mimo ni tak, aby důstojně reprezentovali Policii České republiky svým jednáním, vystupováním i zevnějškem.

Každý příslušník Policie České republiky, který jedná v souladu se zákonem a Etickým kodexem Policie České republiky, si plně zaslouží úctu, respekt a podporu společnosti, jejíž bezpečnost chrání i s nasazením vlastního života.